UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'ÉVOLUTION CONSTITUTIONNELLE DU SECOND EMPIRE

(DOCTRINES, TEXTES, HISTOIRE)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mercredi 21 février 1900, à 2 h. 1/2

PAR

HENRY BERTON

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

DIPLÔMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

> Je crois... que le hasard, ou plutôt l'enchevêtrement des causes secondes que nous appelons ainsi faute de savoir le démêler, entre pour beaucoup dans tout ce que nous voyons sur le théâtre du monde ; mais je crois fermement que le hasard n'y fait rien, qui ne soit préparé à l'avance. Les faits antérieurs, la nature des institutions, le tour des esprits, l'état des mœurs, sont les matériaux avec lesquels il compose ces impromptus qui nous étonnent et nous effraient.
>
> (ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *Souvenirs*, p. 89.)

PARIS

ANCIENNE LIBRAIRIE GERMER BAILLIÈRE ET Cie

FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1900

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

L'ÉVOLUTION CONSTITUTIONNELLE DU SECOND EMPIRE

(DOCTRINES, TEXTES, HISTOIRE)

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
Sera soutenu le mercredi 21 février 1900, à 2 heures et demie.

PAR

HENRY BERTON
AVOCAT A LA COUR D'APPEL
DIPLÔMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. ESMEIN.
Suffragants : MM. CHAVEGRIN, *professeur.*
CHÉNON, *professeur.*

ACAD. LUGD. CAT. BIBL.

Je crois... que le hasard, ou plutôt l'enchevêtrement des causes secondes que nous appelons ainsi faute de savoir le démêler, entre pour beaucoup dans tout ce que nous voyons sur le théâtre du monde ; mais je crois fermement que le hasard n'y fait rien, qui ne soit préparé à l'avance. Les faits antérieurs, la nature des institutions, le tour des esprits, l'état des mœurs, sont les matériaux avec lesquels il compose ces impromptus qui nous étonnent et nous effraient.

(ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *Souvenirs*, p. 89.)

PARIS
ANCIENNE LIBRAIRIE GERMER BAILLIÈRE ET Cie
FÉLIX ALCAN, ÉDITEUR
108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1900

A MES PARENTS

L'ÉVOLUTION CONSTITUTIONNELLE

DU SECOND EMPIRE

INTRODUCTION

I. — *Objet et caractère de cet ouvrage*..... p. 1
II. — *Les trois phases du Second Empire*..... p. 5

I

Quand l'idée nous vint d'étudier l'évolution constitutionnelle du Second Empire, M. Esmein, notre éminent maître, à qui nous la soumettions, l'accueillit avec un peu d'inquiétude. Il nous prévint avec bienveillance des difficultés de la tâche, et nous conseilla de ne pas trop embrasser, de peur de mal étreindre. Il nous pardonnera cependant une telle entreprise, en considérant comme elle était tentante, et de quel intérêt !

L'histoire du Second Empire est à peine ébauchée ; beaucoup de faits en sont imparfaitement éclaircis. Elle est encore obscurcie par la mauvaise foi des partis et par l'ignorance des foules. Cependant, il y a de grands événements sur lesquels l'on ne saurait équivoquer, et la lumière, qui se fait plus vive chaque jour sur le règne de Napoléon III, permet, dès aujourd'hui, de distinguer suffisamment les causes, l'esprit, les actes et les effets de sa politique. On les distingue d'autant mieux, et d'autant plus exactement, qu'on est armé d'un jugement plus impartial ; et, à ce point de vue, la jeunesse est peut-être préférable à l'expérience : celui qui n'a pas connu les luttes où ses aînés se sont meurtris, et sur lequel l'éducation ni le milieu n'ont indiscrètement pesé, est sans doute dans une situation excellente

pour aborder un sujet aussi récent. — Malheureusement, la plupart des historiens, absorbés par les questions de détail, se soucient peu de distribuer les faits qu'ils examinent en groupes rationnels, de relier ces groupes eux-mêmes par des idées générales, pour en tirer les conclusions essentielles, de ramener tous leurs développements à quelques aperçus lucides, de rattacher à un centre unique le grand nombre de faits qu'ils exposent, bref de compléter l'analyse par la synthèse.

D'autre part, les textes constitutionnels sont également en grand nombre, qui formulent rigoureusement les principes sur lesquels reposait le Gouvernement du Second Empire et les règles de son fonctionnement. Mais, si rigoureux que soient ces principes, si strictes que soient ces règles, ce n'est point assez d'eux pour asseoir solidement sa conviction ; et il est fâcheux que, trop souvent, l'on s'imagine avoir tout dit sur une Constitution, quand on en a cité le texte, ou même démonté les rouages. — En premier lieu, les textes n'ont pas de vie, les principes n'ont point de caractères, si on ne les rapproche de principes plus essentiels, si on ne les confronte à des règles plus fondamentales : les règles constitutionnelles, les principes de droit public, qui régissent les sociétés modernes ; la théorie doit donc, sans cesse, éclairer l'application, en discuter la portée, en donner le sens ; sinon, le savoir est vain, des textes et des formules. En second lieu, les Constitutions règlent, il est vrai, l'organisation des pouvoirs publics ; et cette organisation constitutionnelle est, à coup sûr, la plus importante qui soit ; mais la nature d'un régime ne résulte point exclusivement des institutions proprement constitutionnelles ; lois et décrets ont une large part à son organisation politique, lois et décrets sont à la base d'institutions quasi-constitutionnelles qui déterminent, avec les premières, la physionomie d'un Gouvernement. Or, comment retracer cette physionomie, si l'on ne la connaît dans son ensemble ? Il est donc indispensable de joindre à la discussion des Constitutions et des sénatus-consultes du Second Empire, si l'on prétend en restituer la physionomie intégrale, la discussion de certains textes, politiques ou administratifs, sur la presse, par exemple, et la décentralisation, qui portent la marque des mêmes préoccupations, qui visent au même but. — Mais lors même que le droit constitutionnel de cette époque serait étudié d'après cette méthode consciencieuse, dans sa philosophie autant que dans ses formules, dans la théorie comme dans la pratique, dans la législation qui le complète et le développe comme dans celle qui l'établit, toutefois il ne serait pas encore par-

faitement compréhensible. Plus que tout autre, le droit constitutionnel, tout nettement formulé qu'il soit dans des textes précis, est déformé par les faits ; plus que toutes autres, les institutions constitutionnelles se plient aux circonstances et se transforment avec elles. Aussi ne connaîtra-t-on bien les institutions constitutionnelles d'un pays et d'un temps que si l'on connaît bien dans quel temps, au milieu de quel peuple et par quels hommes elles ont été élevées, réparées, modifiées; aussi ne concevra-t-on bien quelles conceptions réalisa, avec quelle opportunité, avec quelles chances de succès, le droit constitutionnel du second régime impérial, que si l'on s'instruit, en même temps, de l'histoire de ce régime.

Ainsi donc le droit constitutionnel dans le sens le plus large du mot, le droit constitutionnel avec les théories qu'il applique et les textes qu'il élabore, prête mieux que l'histoire politique, avec ses soubresauts et ses contingences, aux inductions méthodiques, puis à la convergence systématique de ces inductions dans une conclusion rationnelle ; mais il ne donne qu'une vue incolore et approximative des choses, parce qu'il ne les montre point sous la chaude lumière de la vie. Par contre, l'histoire politique donne aux choses ce relief, sans lequel l'esprit les perçoit mal, et peut être inexactement ; mais elle ne prête point, comme le droit constitutionnel, à cette systématisation des faits, par laquelle on en dégage les caractères essentiels. — Cela étant, la méthode à adopter est tout indiquée. Il s'agit de prendre le droit constitutionnel pour centre et pour noyau de l'œuvre, et de ramener à lui tous les faits de l'histoire politique. Il s'agit de demander, à celui-là les principes directeurs, à celle-ci le sens de ces principes. Il s'agit d'étudier l'histoire politique en fonction du droit constitutionnel. De la sorte seulement, l'on connaîtra bien l'histoire constitutionnelle d'un pays ou d'un régime, cette histoire qui seule contente un esprit philosophique, parce qu'elle seule, ne se bornant pas à commenter les textes et à photographier les faits, classe, ordonne, relie, généralise et enseigne.

Si l'on applique cette méthode au Second Empire, il convient, par conséquent, de chercher d'abord les principes de son action dans le texte des constitutions et des sénatus-consultes ; de juger abstraitement ces principes, et de bien fixer de quelle doctrine ils sont l'expression, ou à quelle doctrine ils conduisent ; de les étudier enfin dans leur application, selon les textes constitutionnels proprement dits, ou les textes quasi-constitutionnels qui en portent la marque. Mais aussi il convient de grouper autour d'eux tous les faits, et de

toute nature, de l'histoire politique, qui ont découlé de ces principes, ou qui ont réagi sur eux; il convient de mesurer leur influence sur les événements, l'influence des événements sur leur transformation. Si l'on y réussit, de l'amas confus des textes et de la multitude des faits se dégageront les grandes pensées du règne ; et son histoire constitutionnelle nous apprendra ce qu'il nous importe de savoir : à quelles lois obéit sa destinée, et quelles réflexions elle impose.

Voilà comment nous avons compris l'ouvrage que nous entreprenions ; voilà plutôt quel ouvrage nous rêvons, et qu'un autre nous donnera. Car d'illusions, nous n'en avons aucune. Un ouvrage pareil exigera vingt années de labeur assidu et dix volumes d'érudition; enquête minutieuse, documentation fouillée, possession complète des textes et des faits, critique infaillible des doctrines et des hommes en seront les conditions nécessaires. Mais cela fait, l'érudit cédera la place au philosophe, qui resserrera ce travail de fourmi dans les trois cents pages d'un in-16. Alors seulement l'œuvre définitive sera faite, riche et claire, concise et forte, inattaquable. — Nous n'avons point disposé de vingt années de recueillement pour la préparer ; et quand même nous eussions écrit ces dix volumes d'érudition, il ne nous eût pas appartenu, évidemment, d'en tirer le petit livre de pensée neuve et de style puissant qui en exprimerait le suc : il y faudrait un homme de grand talent, doublé d'un bénédictin. Tout au moins, à défaut d'érudition et de talent, nous avons essayé d'apporter dans notre tâche, quelque esprit de suite et de méthode. Nous n'avons point fait, certes, l'ouvrage que nous rêvions. Nous nous sommes seulement efforcé d'en établir le plan et d'en esquisser les grandes lignes. Mais nous croyons fermement que l'histoire du Second Empire, au moins son histoire intérieure, doit être, avant tout, l'histoire constitutionnelle du Second Empire, et que l'histoire constitutionnelle du Second Empire doit être retracée suivant ces grandes lignes et reconstituée selon ce plan.

Cette histoire, en effet, tel est bien l'objet de notre ouvrage, qui serait donc justement intitulé : « Essai sur l'histoire constitutionnelle du Second Empire. » Mais de ce titre vague, il ne ressort aucune signification ; si, de même, il n'en ressortait aucune de cette histoire, elle n'aurait pas, à vrai dire, un bien grand intérêt : tandis qu'elle offre, au contraire, un grand intérêt, parce qu'elle a une grande signification, une signification que rend nettement le titre choisi : « l'Evolution constitutionnelle du Second Empire. » Toute l'histoire

du Second Empire est celle d'une évolution continue, complète et pacifique, admirablement conduite, semble-t-il, suivant une courbe parfaite, par une force invincible. Elle donne l'impression profonde de la logique des événements, et que le retour aux mêmes institutions aboutit, dans des conditions analogues, à de semblables résultats. Elle a donc une haute portée philosophique et morale, et se recommande particulièrement aux méditations des hommes d'État. Plus que jamais, dans l'heure trouble où nous sommes, il est désirable qu'ils ne l'oublient pas. Quand, selon les pessimistes, l'opinion incertaine penche vers les idées qui prévalaient en 1852, il est désirable qu'ils se souviennent comme elles ont cédé à d'autres, qui ont prévalu en 1870; il est désirable qu'eux-mêmes, et que l'opinion, et que la France, s'ils cherchent dans la transformation des institutions autre chose que des satisfactions égoïstes ou des changements inutiles, se rappellent le passé avant de décider de l'avenir.

II

Le Second Empire a duré dix-huit années. Mais il s'en faut, et de beaucoup, que, du commencement à la fin, le même nom ait couvert le même régime. Entre la Constitution impériale de 1852 et la Constitution impériale de 1870, il y a — en gros — la différence qui existe entre le Gouvernement personnel et le Gouvernement parlementaire, entre l'autorité et la liberté, entre l'arbitraire d'un homme et le libre arbitre de la nation. La première partie du règne de Napoléon III est celle de l'Empire autoritaire; la deuxième conduit de l'Empire autoritaire à l'Empire libéral; la troisième, très brève, est celle de l'Empire libéral.

L'Empire autoritaire réalisait, d'un seul coup, une conception nette de Gouvernement: le césarisme, ou, si l'on veut, le Gouvernement napoléonien. Dans ce système, le despotisme, habillé à la moderne, s'accommode de la souveraineté nationale et des principes de la Révolution, et le Prince n'impose au peuple sa volonté que sous couleur de respecter la sienne. Le Prince prend seul toutes les décisions au nom du peuple, et le peuple, sans les discuter jamais, obéit à son impulsion.

L'Empire libéral au contraire, ne se formera que peu à peu, sous la pression croissante des événements et des idées. Lentement, à partir de 1860 environ, — l'heure de la servitude passée, — le désir

renaîtra dans les cœurs d'un Gouvernement de libre discussion, sous lequel le peuple, non content d'entendre proclamer ses droits, en recouvrera l'exercice. Et lentement aussi, impuissant à se dérober aux étreintes de la nécessité, le Prince s'allègera au profit de la nation de ces droits qu'il avait confisqués, jusqu'à les lui restituer presque entièrement.

L'Empire autoritaire sort de l'abstraction, l'Empire libéral de l'empirisme. La théorie de l'un a présidé à son organisation ; la théorie de l'autre ne s'est dégagée qu'après son achèvement.

Mais, à toute époque du règne, un trait commun se retrouve : c'est dans l'histoire générale des faits et des doctrines, d'une part, et, de l'autre, dans les actes et les paroles de l'Empereur, que l'on trouve à s'éclairer sur les institutions constitutionnelles de l'Empire ; c'est dans les proclamations, lettres, messages de l'Empereur, dans les articles de journaux, mémoires, rapports des hommes politiques, dans les livres des écrivains. Quant aux débats des assemblées, qui offrent tant d'intérêt pour l'histoire constitutionnelle des autres régimes, depuis cent ans, ils n'offrent qu'un intérêt bien moindre pour celle du Second Empire. — Et en effet, deux pouvoirs seulement en ont établi et transformé la Constitution : l'Empereur, et l'opinion publique. Selon les événements, l'opinion a suivi l'Empereur, ou l'Empereur a cédé à l'opinion ; mais il n'y a pas eu d'intermédiaire entre eux. La Haute Assemblée, en participant à l'évolution, n'a fait qu'enregistrer les volontés de l'Empereur ; réduite à son rôle presque exclusivement législatif, l'Assemblée populaire a pu influer sur l'œuvre constitutionnelle ; elle n'y a point directement participé. Et, à l'heure précisément où les deux Chambres, ayant reconquis leurs droits et secoué leur tutelle, apparaissaient de nouveau comme le grand pouvoir politique, comme le pouvoir prépondérant dans l'État, à l'heure où l'Assemblée populaire, en particulier, apparaissait de nouveau comme l'organe le plus autorisé et le moins infidèle de la volonté nationale, l'Empire s'écroula.

Tels sont les changements qu'a subis le Second Empire, telle est son évolution. Mais il y a lieu d'ajouter bien des réserves à cette thèse, bien des nuances à ce tableau un peu brutal.

Paris, 29 juin 1899.

PREMIÈRE PARTIE

L'EMPIRE AUTORITAIRE

(1852-1860)

CHAPITRE PREMIER

NAISSANCE ET AFFERMISSEMENT DU RÉGIME

I. — *Le Coup d'État et le Plébiscite de* 1851. — Le Deux-Décembre. — Approbation du pays ; ses causes. — Vote et résultats du plébiscite des 20 et 21 décembre 1851..... p. 7

II — *De la dictature à l'Empire.* — La Constitution du 14 janvier 1852. — Période dictatoriale. Politique répressive. Politique et législation bonapartistes. La curée aux places. Election au Corps Législatif. Convocation des grands Corps de l'État. — Question du rétablissement de l'Empire. Hésitations de Louis-Napoléon. Son entourage. Sentiments du pays. Voyage dans le Midi. Le discours de Bordeaux. — Sénatus-consulte du 7 novembre et plébiscite des 21 et 22 novembre 1852. Proclamation de l'Empire. Protestations et acclamations..... p. 14

III. — *Le* 18 *brumaire et le* 2 *décembre* : la tâche de Napoléon Ier et la tâche de Napoléon III..... p. 25

IV. — *Textes à étudier*..... p. 27

I

Le 2 décembre 1851, déchirant la Constitution dont il avait la garde, le prince Louis-Napoléon Bonaparte, Président de la République française, fit, contre la République, le coup d'État que, depuis longtemps déjà, prévoyait et attendait la France [1]. — L'Assemblée législative, ayant « essayé d'attenter à l'autorité » que tenait Louis-Napoléon « de la nation tout entière », « cessa d'exister » [2]. Les

1. Voyez sur ce point la *Constitution de* 1848, par Henry Berton; *Annales des sciences politiques*, nos du 15 novembre 1897 et 15 mai 1898. IIIe partie ; III : le pays détaché de la Constitution.

2. Proclamation du président de la République à l'armée, 2 décembre 1851.

représentants récalcitrants furent emprisonnés ou dispersés par la force. A la Haute Cour de Justice, qui, dans un cas semblable devait mettre la main sur lui, il intima l'ordre de se taire et de ne point bouger, et la Haute Cour lui obéit.

En même temps que le décret qui déclarait l'Assemblée dissoute, le Président faisait afficher deux proclamations, l'une au peuple, l'autre à l'armée.

La première appelait le pays à se prononcer entre lui et l'Assemblée. En votant pour lui, le pays accepterait la Constitution nouvelle qu'il lui proposait, et qui reposerait sur les bases suivantes : un chef responsable élu pour 10 ans, — un Conseil d'État pour préparer les lois et en soutenir la discussion devant le Corps Législatif, — des ministres dépendant du Pouvoir Exécutif seul — un Corps Législatif discutant et votant les lois, — une deuxième Assemblée formée de toutes les illustrations du pays, conservatrice et modératrice par nature. — De sorte que le pays, en approuvant l'acte de Louis-Napoléon, approuverait ces principes et lui déléguerait le le droit d'en faire l'application. — Comme appât, Louis-Napoléon lui donnait l'abrogation de la loi du 31 mai 1850, loi impopulaire et maladroite qui avait porté atteinte au suffrage universel.

La deuxième proclamation appelait l'armée, « élite de la nation », à faire également « entendre sa voix », et les soldats à « voter librement comme citoyens » et à manifester « leurs sympathies et leurs vœux ».

Ce respect des volontés du pays, cette déférence pour les sympathies et les vœux de toutes les classes de la nation, ne pouvaient manquer de lui plaire; et, à cette question ironique que lui posait un de ses collègues de l'Assemblée : « Cela vous amuse ? » — on comprend que Billault, futur ministre d'État de Napoléon III, surpris à lire complaisamment, le matin du 2 décembre, les proclamations du Président, aît pu répondre, sans se déconcerter, par cette boutade : « Oui, c'est beau... au point de vue de l'art ! »

Aussi le succès couronna-t-il l'entreprise. — Les républicains qui s'acharnèrent à la résistance payèrent cette audace de leur liberté ou de leur vie. — A Paris, le Préfet de police adressait, dès le début de l'affaire, cette dépêche au Prince-Président: « Nous triomphons sur toute la ligne. » Malgré une résistance énergique, mais brève, et cruellement réprimée, l'événement lui donna raison. — En province, les démocrates tentèrent quelques soulèvements, dont la force

armée vint vite à bout. Mais la plupart se tinrent coi ; les « Sociétés des Vengeurs » ne bougèrent pas. — En quelques jours, l'insurrection légale fut balayée. La foule applaudit, et les précautions militaires firent rentrer la minorité dans le silence. « Grâce au concours de quelques hommes courageux, grâce surtout à l'énergique attitude de l'armée, tous les périls avaient été conjurés en quelques heures [1] ».

Le 6 décembre, Louis-Napoléon pouvait donc adresser au pays cette nouvelle proclamation : « Français... Les troubles sont apaisés. Quelle que soit la décision du peuple, la société est sauvée... On a vu combien il est insensé de lutter contre une armée unie par les liens de la discipline... Si je ne possède plus votre confiance..., il n'est pas besoin de faire couler un sang précieux ; il suffit de déposer dans l'urne un bulletin contraire ; je respecterai toujours l'arrêt du peuple... » — Effectivement, en exécution de la promesse du 2 décembre, la nation allait se prononcer sur la résolution suivante : « Le peuple veut le maintien de l'autorité de Louis-Napoléon Bonaparte et lui donne les pouvoirs nécessaires pour faire une Constitution d'après les bases établies dans sa proclamation du 2 décembre. » — Pour la première fois, selon son désir, en face du pays Louis-Napoléon se trouvait seul. Il lui donnait à choisir entre sa dictature et le désordre. Le choix n'était pas douteux. Le pays voterait le plébiscite et acclamerait Louis-Napoléon.

Aussi bien le pays, dans son ensemble, était-il las de ce Gouvernement démocratique qui, chaque jour, et de plus en plus vite, semblait-il, glissait à l'anarchie. La vertu, principe essentiel des Républiques, était absente, les lumières nulles. Le dégoût gagnait les honnêtes gens ; ils se dérobaient aux devoirs du citoyen ; la foule ignorante elle-même ou s'en désintéressait, ou les comprenait mal. Tout n'était que confusion. On était à cette heure où, du Gouvernement démocratique qui se corrompt et se dissout, sort presque aussitôt le despotisme, comme une plante vigoureuse et malsaine [2].

Rien d'étonnant, dans ces conditions, à ce que les anciens partis conservateurs se soient immédiatement rangés du côté du Président.

1. Discours du Prince-Président à l'ouverture de la session législative, le 29 mars 1852.

2. Prévost-Paradol, *La France nouvelle*, l. I, ch. III.

Au lendemain de la Révolution de 1848, ils s'étaient abandonnés, un découragement profond les avait saisis. Ils n'avaient pas été longs à reprendre courage, en mesurant la faiblesse de leurs adversaires. En face d'un peuple plus prompt à réclamer la liberté que jaloux de la conserver, en face d'une démocratie crédule, sans organes de démocratie, sans union, sans persévérance, leurs rangs s'étaient reformés ; bourgeoisie, aristocratie, armée, clergé, s'étaient rassurés sur l'avenir, et avaient souhaité le dictateur qui raffermirait leur prééminence ébranlée. — Sans doute aussi, ils avaient, dans l'émotion de la crise, flatté la démocratie, ils l'avaient félicitée de son triomphe, et, parfois très sincèrement, lui avaient promis une aide fraternelle. Mais, avec la surprise et l'émotion, l'altruisme avait disparu, et le vieil instinct, l'instinct si naturel de la conservation et de la propriété avait repris dans leur âme sa place un moment occupée par les penchants humanitaires. — Quelque temps encore, leurs paroles gardèrent l'empreinte des sentiments fugitifs qui l'avaient traversée ; quelque temps, ils portèrent le masque républicain. Mais ils aspiraient à marcher le visage découvert. Le coup d'État les exauça. Ils jetèrent le masque avec un soupir de soulagement ; ils proclamèrent l'auteur du coup d'État sauveur de la société, encensèrent le triomphateur sur les marches du temple, et, selon les paroles d'un orateur chrétien, « saluèrent César d'une acclamation qui eût excité le mépris de Tibère ».

Le peuple y consentit : il fit plus, il y joignit la sienne.

Malgré les apparences, il n'avait pas échappé à l'influence traditionnelle qu'exercent sur lui les classes dirigeantes et conservatrices ; tout au plus s'il s'en était dégagé un instant. Grâce à une habitude séculaire, et par paresse d'esprit, il acceptait toujours leur direction ; toujours, grâce à la nécessité matérielle, il restait dans leur dépendance. Il avait la conviction irraisonnée et forte que la richesse des uns et la pauvreté des autres sont de l'ordre naturel, et que ceux-ci n'ont rien de mieux à faire que de faire pousser le blé et de fabriquer la toile, et de laisser à ceux-là la conduite de la société. Que le blé pousse donc, que la toile se vende bien, et personne n'aura lieu de se plaindre. — Or les affaires reprenaient à mesure que le silence se faisait plus grand. Les marchands, depuis des mois, n'avaient tant et si bien vendu. Voilà qui justifiait toutes les défaillances.

Au surplus, qu'est-ce que cette liberté dont les républicains font tant de cas, sinon l'occasion, sans nul avantage pour le progrès et la

tranquillité des citoyens, des erreurs, des agitations et des discordes civiles ? « La liberté de la presse, » par exemple, « ... a dégénéré en licence..., et la liberté individuelle, au lieu d'être l'exercice réglé du droit de chacun, a, par d'odieux excès, menacé le droit de tous... [1] » Qu'importe alors qu'on les restreigne ! — En vain les défenseurs de la liberté disent-ils que l'apprentissage en est long et rude, et qu'il faut attendre de les connaître pour en juger les véritables fruits : à tort ou à raison, avant la fin de son apprentissage, le peuple en est dégoûté, et il prétend ne pas pousser cet apprentissage plus loin.

Dans de telles dispositions, la puissance publique semble une proie offerte à qui osera la prendre, et le despotisme démocratique apparaît comme le salut. — Les anciens partis, les classes dirigeantes, voient en lui la digue nécessaire contre une Révolution nouvelle, et, confondant l'obéissance raisonnable et l'obéissance servile, ils ne marchandent pas la première, ils se résignent à la seconde. *Ruunt in servitutem*, comme au siècle de Tacite. La crainte de Marius les jette dans les bras de Sylla. — Quant au peuple, quant à la multitude, de l'assentiment de laquelle le despotisme a besoin pour durer et prospérer, le Prince, en lui ravissant la liberté, lui en laisse l'apparence, et ce hochet lui suffit. Les formes extérieures de la liberté lui restent, et l'on proclame hautement que, dans de telles conjonctures, « le suffrage universel reste la seule source du droit [2] ». Son titre éclatant de peuple souverain lui conférait des droits dont l'usage l'embarrassait ; un homme se charge de les gérer, mais c'est pour son bien : il se présente à lui en humble et loyal intendant ; et, du moment que cet homme lui conserve ce titre auquel il tient, dans sa vanité de grand enfant paresseux, un tel arrangement, qui le soulage sans l'abaisser, lui paraît avantageux : il l'accepte et remercie.

A ces causes générales qui, dans tous les temps et dans tous les pays, inclinent une nation à la servitude, il faut joindre ici d'autres causes particulières à ce moment de notre histoire. — La plus apparente est certainement la courte durée de la Deuxième République. C'est en vivant qu'un régime s'établit, c'est en durant qu'il acquiert des chances de durée, parce que les oppositions s'évanouissent en même temps que l'oubli couvre les régimes précédents, et qu'ainsi le consentement naît de l'habitude. Or la Deuxième République n'avait

1. Discours du Prince-Président à l'ouverture de la session législative, le 29 mars 1852.

2. *Id.*

pas eu le temps de pousser dans le sol de profondes racines. On n'avait pas oublié les régimes précédents, on ne s'était point accoutumé au régime nouveau. — Une autre cause, qui tient de bien près à la première, est la faiblesse numérique du parti républicain. Assez riche en talents, actif et convaincu, après en avoir quelques mois imposé au pays, il répandait en vain, depuis deux ans, les paroles énergiques et confiantes : c'est contre l'indifférence des masses qu'il avait lutté d'abord, c'est contre leur hostilité sourde ou déclarée qu'il luttait à la fin désespérément. — Mais la cause déterminante de sa défaite fut la fatalité qui, à cette République vermoulue, donna pour chef un Napoléon. Fort de la faiblesse d'une Constitution imprévoyante, fort de son titre d'élu du peuple, fort de sa confiance dans son étoile et dans sa propre ténacité, Louis-Napoléon Bonaparte était, plus encore que de tout cela, fort de son nom et de sa race. « Soldats, » disait-il, « les souvenirs que mon nom rappelle sont gravés dans vos cœurs. Nous sommes unis par des liens indissolubles. Votre histoire est la mienne. » C'est qu'en effet il n'était pas seulement Louis-Napoléon, il était le neveu de Napoléon I^{er}, et les institutions républicaines, déjà vacillantes à l'approche de l'aigle impériale, allaient crouler au vent de ses ailes.

En lui demandant son assentiment aux cinq bases qu'il lui proposait, le plébiscite soumis à l'acceptation du peuple lui proposait une forme de Gouvernement, et, en ce sens, il semblait bien un plébiscite constituant ; — il faut entendre par là l'application respectueuse du principe de la souveraineté nationale, posé par la Révolution et mis en œuvre par elle à diverses reprises, principe d'après lequel la nation elle-même, dans la plénitude de son libre arbitre, se donne un Gouvernement et une Constitution. — Mais, en réalité, la manière dont la question était posée en changeait le caractère et la portée. Sans doute, en se prononçant, le peuple prononcera sur la Constitution qui le régira ; mais cela indirectement ; avant tout, il se prononcera sur une question personnelle et spéciale, sur le maintien ou la suppression de l'autorité de Louis-Napoléon ; il lui accordera en votant oui, il lui refusera en votant non, le bill d'indemnité que Louis-Napoléon réclame pour son acte du 2 décembre ; et, derrière cette question de politique passagère, disparaît la question constitutionnelle ; ce n'est point la solution constitutionnelle qui engagera la solution politique, c'est la solution politique qui entraînera la solution

constitutionnelle. — De plus, au cas où le peuple maintiendrait l'autorité de Louis-Napoléon et adopterait les institutions qu'il propose, il n'organiserait pas lui-même ces institutions ; c'est à Louis-Napoléon qu'il en laisserait le soin, lui confiant, avec le mandat politique le plus large, le plus large mandat constituant. — Par conséquent, ce plébiscite, sous quelque face qu'on le considère, n'est point, comme on le pouvait penser, le plébiscite constituant, conséquence dangereuse peut-être et illusoire, — mais logique — de la souveraineté nationale ; c'est un plébiscite d'un caractère exceptionnel qui emporte abdication de cette souveraineté. Ce n'est pas la charte que signe, de son plein gré, un peuple libre, c'est le blanc-seing de la dictature.

La question étant ainsi habilement posée par le Prince-Président, le vote eut lieu, les 20 et 21 décembre, sous la pression de son Gouvernement. — Les chefs républicains étaient en prison ou en exil, la liberté des réunions n'existait plus depuis 1849 ; l'état de siège était déclaré dans plus de vingt départements ; ailleurs, le pouvoir arbitraire des préfets baillonnait la presse. — Quant à l'armée, elle avait voté avant le pays, mais non pas librement, mais non pas au scrutin secret : chaque votant avait dû signer son vote. Quand le Président, « cédant à des objections sérieuses [1], » changea le mode de votation, « les suffrages étaient presque entièrement donnés ». Les adversaires étaient connus ; les hésitants avaient cédé à l'intimidation.

Les résultats répondirent à l'attente du Président. Le dépouillement des votes donna 7.439.000 oui, et seulement 640.000 non ; l'armée avait donné 319.269 oui, 42.487 non. Louis-Napoléon triomphant, expliqua alors sa conduite : « La France a répondu à l'appel loyal que je lui avais fait. Elle a compris que je n'étais sorti de la légalité que pour rentrer dans le droit. » Elle vient « de m'absoudre en justifiant un acte qui n'avait d'autre but que d'épargner à notre patrie et à l'Europe peut-être, des années de trouble et de malheur [2]... » Oui, la France absolvait Louis-Napoléon ; sans regret elle s'abandonnait à un sauveur, et, aux yeux du plus grand nombre, cet abandon paraissait définitif.

Du consentement du peuple et de la volonté du Président naquit la Constitution du 14 janvier 1852.

1. Lettre du Président de la République au Ministre de la Guerre, 5 décembre 1851.
2. Discours à la Commission consultative prononcé par le Président de la République en recevant le procès-verbal des votes, le 31 décembre 1851.

II

Certains bonapartistes eussent préféré qu'au lieu de combiner une septième Constitution, le Président remît en vigueur, sauf les changements nécessaires, la Constitution consulaire de l'an VIII, et les sénatus-consultes modificatifs de l'an X et de l'an XII. Cette procédure eût mieux, croyaient-ils, rattaché aux institutions anciennes les nouvelles institutions, et, tout de suite, affermi le régime en le vieillissant. A tort ou à raison, Louis-Napoléon, au lieu de restaurer les Constitutions du Premier Consul, en tailla une nouvelle sur le même patron.

Dès le 3 décembre, il avait formé une Commission consultative, pour remplacer l'Assemblée et le Conseil d'État, et discuter la Constitution nouvelle. Plusieurs de ceux qu'il avait nommés pour en faire partie refusèrent, en particulier Léon Faucher, ancien ministre de l'intérieur. La liste définitive ne fut arrêtée que le 13. On y remarquait les noms d'Abbatucci, d'Argout, de Barthe, premier président de la Cour des Comptes, du général Baraguay d'Hilliers, de Roger, Billault, Delangle, Dupin, Chaix-d'Est-Ange, Le Verrier. Baroche en était vice-président.

En réalité, pour la préparation de la Constitution, une commission plus restreinte et plus intime, sous la présidence de Louis-Napoléon lui-même, se réunit à l'Élysée. Elle avait pour membres Rouher, Troplong, Mesnard, de Persigny, Flahaut. Elle tint quelques séances, mais il ne fut pas dressé de procès-verbal. Elle délibéra d'abord sur un avant-projet qu'il lui avait présenté. Puis, le 13 janvier, il brusqua les choses, et, désireux d'offrir au pays une Constitution comme compensation à quelques actes arbitraires qu'il méditait d'accomplir au plus vite, « demanda à Rouher d'en rédiger immédiatement le projet définitif. Rouher passa la nuit à ce travail. Le lendemain, le Prince lut, fit quelques changements sans importance, signa et promulgua [1] ». — En même temps, il développa dans une nouvelle proclamation les principes de cette œuvre qui légalisait son pouvoir.

« Le gouvernement de la République, » déclare l'article 2 de la Constitution, sanctionné d'avance par le plébiscite, « est confié pour 10 ans au prince Louis-Napoléon Bonaparte, Président actuel de la République. » S'il meurt subitement, il y aura lieu à une nouvelle élection

1. Adolphe-Faustin Hélie, *Les Constitutions de la France*, ch. VIII.

(art. 16). Mais il a « le droit, par un acte secret et déposé aux archives du Sénat, de désigner au peuple français le nom du citoyen qu'il recommande, dans l'intérêt de la France, à la confiance du peuple et à ses suffrages » (art. 17). Son traitement est fixé annuellement par sénatus-consulte (art. 15). Pour tout le reste, la Constitution ne faisait également que reprendre et développer les cinq bases indiquées dans la proclamation du 2 décembre ; comme il avait été convenu, le chef de l'État était responsable devant le peuple seul, par voie de plébiscite, et les ministres ne dépendaient que du chef de l'État ; comme il avait été convenu, à côté d'un Corps Législatif strictement cantonné dans son domaine législatif, il y avait un Conseil d'État puissant pour préparer les lois, une Haute Assemblée, un Sénat puissant pour veiller sur les institutions constitutionnelles.

L'article 58 et dernier était ainsi conçu : « La présente Constitution sera en vigueur à dater du jour où les grands corps de l'État qu'elle organise seront constitués.— Les décrets rendus par le Président de la République à partir du 2 décembre 1851 jusqu'à cette époque, auront force de loi. »

Les partisans les plus habiles du Prince-Président soutenaient que le pays, heureux bientôt de revenir franchement aux institutions monarchiques, se déciderait sans doute en faveur des Bonaparte, mais que toutefois cette impartiale Constitution n'engageait nullement la question dynastique, et que le pays pourrait faire, entre les trois dynasties qui avaient régné sur lui, un libre choix sur lequel Louis-Napoléon prétendait ne point peser. Ils pouvaient ainsi en louer, non plus seulement l'opportunité, mais la générosité et la sagesse ; et le Président, comme pour justifier leur opinion, terminait sa proclamation en ces termes : « Puisse cette Constitution donner à notre patrie des jours calmes et prospères !... Alors la paix sera assurée au dedans et au dehors, mes vœux seront comblés, ma mission sera accomplie !... »

La période dictatoriale qu'avait ouverte le 2 décembre et que devait fermer la réunion des grands corps de l'État fut bien mise à profit par le Prince-Président, maître unique, unique législateur. Législateur d'occasion, il devança prudemment la future Assemblée législative en promulguant de nombreux décrets-lois ; il réglementa surtout, par cette voie, diverses matières d'un grand intérêt politique, élections, presse, Conseil d'État, par exemple, qui, à ce titre, l'occu-

paient tout particulièrement. Maître absolu du Gouvernement, il prit des mesures coercitives et usa de rigueurs à l'égard des adversaires de la veille et des vaincus du jour.

Un décret du 22 mars interdit aux princes de la famille d'Orléans de posséder désormais en France aucun bien ni immeuble ; un autre décret du même jour réunit au domaine de l'État les biens que Louis-Philippe, pour éviter, en montant sur le trône, leur réunion de plein droit à ce domaine, selon la règle constamment suivie en France, avait partagés entre ses enfants, à l'exception de l'aîné, en s'en réservant l'usufruit, le 7 août 1830, deux jours avant l'acceptation de la Charte. Ces deux décrets furent, dit-on, inspirés par Persigny, alors ministre de l'Intérieur. Plusieurs autres ministres, Morny, Fould, Rouher, Baroche, protestèrent en donnant leur démission. Effectivement, c'était là une confiscation abusive, une violation caractérisée des principes les plus élémentaires du droit ; s'il y avait eu fraude dans ce partage, les tribunaux seuls avaient à en connaître ; le Pouvoir Exécutif, le Pouvoir Législatif lui-même, en l'annulant, dépassaient odieusement les limites de leur compétence. A beaucoup de bonapartistes aussi cette confiscation arbitraire, cette vengeance mesquine, déplurent singulièrement ; et beaucoup ne purent la comprendre de la part d'un prince sévère dans la répression, mais animé, semblait-il, de sentiments plus hauts. Ils se turent cependant. Et le bruit courut, dans les salons orléanistes, que ce n'était là que « le premier vol de l'aigle ».

Les plus maltraités toutefois étaient les républicains ; 80 représentants de la gauche furent bannis [1] ; et les Commissions mixtes fonctionnèrent contre leurs électeurs [2]. Ces commissions, composées, dans chaque département, du préfet, du général et du chef du parquet, jugèrent, sans publicité ni procédure, ni débats contradictoires, tous les individus arrêtés à l'occasion des événements de décembre. Elles « remplirent avec dévouement leurs pénibles fonctions [3] », c'est-à-dire qu'elles condamnèrent 10.000 individus, soit à l'exil, soit à l'internement, soit à la transportation à la Guyane ou en Algérie. Un petit nombre furent renvoyés devant les conseils de guerre ou les tribunaux correctionnels ; 5.450 furent soumis à la surveillance de la police. Presque tous appartenaient aux partis avancés ; rien que dans l'Hérault, où les socialistes étaient nombreux, il y eut 2.565 condam-

1. Décrets du 9 janvier.
2. Circulaire ministérielle du 3 février.
3. Castellane, *Journal*, t. IV, ch. XI.

nés. Plus tard, les sentences furent revues par des Commissions de revision qui procédèrent de la même façon, et sur la proposition desquelles des *missi dominici* de l'Élysée accordèrent, au nom du Prince-Président, des grâces et des commutations de peine. Mais ces *missi dominici* ne penchaient guère vers la clémence, et, pour sa part, le colonel Espinasse, « sur près de 4.000 condamnations, déclare n'avoir pu prononcer, malgré toute sa bonne volonté, que 100 commutations et 200 grâces entières ».

Plusieurs autres mesures furent prises contre « les rouges ». Un décret avait édicté la transportation contre tout membre d'une société secrète [1]; un autre, par la suite, soumit au bon plaisir des préfets l'ouverture et la fermeture des débits et cabarets [2]. Mais surtout l'administration veillait, espionnait, sévissait; et encore paraissait-elle souvent trop molle et bénigne envers les « rouges et les anarchistes » à l'autorité militaire.

En même temps qu'il frappait les vaincus, le vainqueur célébrait sa victoire. Louis-Napoléon Bonaparte s'enorgueillissait du héros auquel il succédait, en exaltait la mémoire, et ménageait des récompenses à ses propres fidèles.

Il réveillait les souvenirs des années glorieuses en substituant, sur la hampe des drapeaux, l'aigle impériale au coq gaulois [3], en restituant sa forme impériale à la Légion d'honneur [4], en faisant, de l'anniversaire de la naissance de Napoléon Ier, la fête nationale du 15 août [5]. Il reprenait les traditions de la grande époque en restaurant partout l'autorité, la hiérarchie, la discipline. Il ne manqua pas surtout de favoriser les deux plus fermes soutiens de son pouvoir, l'église et l'armée.

En faveur de l'armée nouvelle, il institua la médaille militaire ; il devait, plus tard, instituer la médaille de Sainte-Hélène en faveur de la vieille armée. — Plein de déférence envers l'église, il affirmait « les grands principes catholiques qui nous enseignent la vertu pour bien vivre et l'immortalité pour bien mourir », et, comme premier gage de sa piété, rendait le Panthéon au culte sous l'invocation de Sainte-Geneviève [6]. — Il cherchait enfin, avec une vue claire de son intérêt, à former, par l'union de ces deux puissantes forces, l'une matérielle, l'autre morale, toutes deux conservatrices, une digue

1. 8 décembre 1851.
2. 29 décembre 1851.
3. Décret du 31 décembre 1851.
4. Décret du 1er février 1852.
5. Décret du 16 février 1852.
6. Décret du 5 décembre 1851.

inébranlable aux utopies démocratiques ; on célébrait la messe dans les camps, les généraux s'y rendaient en grand uniforme, et l'on voyait « cette armée si fière se relever encore dans l'estime des hommes en s'agenouillant avec recueillement devant l'image de Dieu, présente au haut de l'autel [1]. »

Tout Gouvernement nouveau dispose d'un grand nombre de faveurs et d'emplois. Il ne manqua pas cette fois plus que les autres de quémandeurs pour y prétendre. Les solliciteurs encombraient les antichambres. Bonapartistes de la veille ou de la onzième heure, ils affichaient le même dévouement. Modestes places d'huissier ou hautes charges lucratives, il y avait affluence de candidats pour tous les postes vacants. M. de Persigny racontait qu'en une heure on lui avait demandé trente-cinq sous-préfectures. Quand le Prince-Président voyageait, les ambitions étaient en mouvement sur son passage. Il y avait beaucoup d'avancements et de croix, et les plus médiocres s'en croyaient dignes, « dans le civil comme dans le militaire » [2]. — Intrigues pour parvenir, conflits entre les parvenus. Généraux, préfets, magistrats, évêques étaient pointilleux sur l'étiquette et le cérémonial. Le général duc de Mortemart, qui commandait à Bourges, peu soucieux de faire rire à ses dépens la noblesse du pays, refusa de rendre au commissaire extraordinaire du Cher, homme de petite extraction, qui, récemment encore, griffonnait dans les bureaux de la préfecture, les honneurs militaires prescrits par le décret du 24 messidor an XII. Le ministre dut arranger la chose et lui donna satisfaction.

Cependant le peuple avait été appelé à élire, le 29 février, le nouveau Corps Législatif. Le Sénat, selon les termes de la Constitution, avait été composé par les soins de Louis-Napoléon lui-même.

Le 29 mars, le Prince-Président convoqua les sénateurs et les députés aux Tuileries, dans la salle des Maréchaux, affirma son désintéressement personnel, montra qu'il aurait pu demander au peuple, qui ne le lui aurait pas refusé, un titre pompeux, se félicita hautement de déposer la dictature que ce peuple lui avait confiée, et, « avec un sentiment de satisfaction réelle », proclama la mise en vigueur de la Constitution. La session des Chambres était ouverte, et l'état de siège levé dans toute la France.

Cette République plébiscitaire était sans contredit, pour le monde

1. Message du Prince-Président au Corps législatif, 28 juin 1852.
2. Castellane, *Journal*.

attentif, la préface de l'Empire. Quels avantages, quels dangers y avait-il, pour le Prince-Président, à cette transformation nouvelle?

L'avantage était évident. Il s'agissait de sortir du provisoire, de faire succéder, à un système bâtard et instable, un ordre de choses définitif, d'asseoir l'État sur des bases durables, de donner au pays la certitude qu'il pouvait développer sa richesse dorénavant sans crainte des révolutions, à l'abri d'institutions inébranlables, d'assurer à lui-même et à sa race la perpétuité du pouvoir.

Mais la solution, si naturelle qu'elle parût, ne laissait pas de présenter certains inconvénients. Tout d'abord, elle lui aliénerait irrémédiablement les partis dynastiques, qui hésitaient encore à rompre avec le sauveur de l'ordre ; les d'Orléans céderaient le pas au comte de Chambord ; et l'antique race royale, avec du sang rajeuni dans les veines, lui serait un dangereux adversaire. Mais surtout, le rétablissement de l'Empire, c'était la rupture immédiate et complète avec le parti républicain, dont un assez grand nombre de membres, — et non des moindres, — après le froissement du coup d'État, se seraient, à la longue, ralliés au Prince-Président et auraient à la fin accepté, comme pis-aller, à défaut de la véritable République qu'il avait détruite, sa République de contrebande. Or c'est parmi ces hommes, dont l'éloignait son dégoût du parlementarisme, mais auxquels le rattachaient les mêmes idées démocratiques et humanitaires, et parmi ces hommes seuls, qu'il eût trouvé des confidents intelligents, des auxiliaires zélés, des instruments de sa politique. En se les aliénant, il se condamnerait à l'unique appui des réactionnaires défiants ; il poursuivrait un idéal démocratique sous les coups des démocrates, avec l'aide de gens qui détestaient la démocratie.

Aussi Louis-Napoléon hésitait-il à prononcer le mot décisif, et la perplexité régnait dans son âme.

L'Empire ? — Du fond de sa conscience, son serment plaidait contre lui. Il avait juré de maintenir la République; il avait prétendu, au moment du coup d'État, ne le faire que pour la sauver. Les naïfs avaient pu le croire, dès lors que la chose, en changeant de caractère, n'avait pas changé de nom. Fallait-il, cette fois, les détromper, s'engager irréparablement dans le parjure et jeter la suspicion à l'avenir sur ses promesses les plus solennelles ? — D'autres scrupules lui venaient; il se rendait cette justice qu'il voulait avant tout le bonheur du pays; il ne réclamait de lui le pouvoir que pour lui en rendre l'équivalent en bienfaits; son pouvoir actuel n'était-il pas suffisant pour lui permettre de répandre tous ceux qu'on attendait de lui? — Et

puis à quoi bon tout risquer ? Un joueur n'est pas toujours heureux. De Persigny avait beau le presser d'encouragements, il l'éconduisait sans phrases, comme s'il n'y avait en lui que les sentiments d'une modération prudente et satisfaite.

Et pourtant, si vaine que la représentent les philosophes, quel homme ne tenterait la splendeur impériale, et quelle puissance réelle n'embellit-elle pas ! Quel éclat donne la pourpre ! Quelle mince dignité, que celle d'un chef à temps de République, auprès de celle du monarque héréditaire dont la volonté, à travers l'âme et par la main de ses descendants, gouverne presque immortellement une nation ! — L'exemple de Napoléon Ier n'était pas pour affaiblir une ambition si compréhensible. Il apprenait, par cet exemple, la route du trône, se rassurait sur sa longueur et ses dangers, y puisait l'audace de la prendre. — Bien plus : les obstacles s'écartaient d'eux-mêmes, et la route triomphale, la France l'aplanissait sous ses pas. La France ne faisait, lui disait-on, d'autres vœux que les siens ; elle se louait du Président, mais elle réclamait un Empereur.

Dans ses actes et dans ses paroles, Louis-Napoléon témoignait de cette hésitation et des sentiments divers qui l'agitaient. Le travail, constatait-il, a repris, les misères sont secourues, les traitements augmentés, le budget en équilibre, les relations extérieures fort bonnes. Décidément, tout est pour le mieux, il faut en rester là : « En me voyant rétablir les institutions de l'Empire, on a répété souvent que je voulais rétablir l'Empire même. Si telle était ma préoccupation constante, cette transformation serait accomplie depuis longtemps... » — Mais le Prince-Président avait beau dire, et bousculer Persigny quand il insistait trop vivement, — il finirait par céder et par se laisser faire la violence qu'il repoussait encore, telle était du moins l'impression de son entourage.

Cet entourage était divisé ; il y avait le parti des modérés et le parti des ardents. — Le plus influent des modérés était l'ancien ami du Prince, le loyal et clairvoyant Vieillard, fermement bonapartiste, sincèrement républicain. Les ministres, pour la plupart, timorés et satisfaits, goûtaient les charmes de la tranquillité, redoutaient les entreprises incertaines, et criaient haro sur Persigny, quand il s'avisait de porter nettement au Conseil la question du jour dont ils ne s'entretenaient qu'à mots couverts. — En face d'eux, Persigny, toujours sur la brèche, ardent, cassant, audacieux, l'homme à poigne du ministère, Morny, Saint-Arnaud, tous ceux qui avaient lié franchement leur fortune à celle du Prince. — Hommes de talent et d'éner-

gie ou intrigants médiocres, familiers écoutés ou parasites de l'Élysée, gens en place ou en quête de places, le changement accompli ne leur suffisait point, ils attendaient une plus vaste curée. De la main d'un Empereur seulement ils comptaient obtenir assez de puissance et de richesses. — Aussi les intrigues, les allusions au grand événement, les machinations les plus diverses, les encouragements de toute nature, allaient-ils leur train ; et Louis-Napoléon, seul de ceux qui s'y trouvaient, fut-il surpris, un soir, en entrant dans sa loge du Théâtre Français, de la manifestation enthousiaste qui l'accueillit et à laquelle l'adroit Ministre de l'Intérieur n'était pas sans avoir contribué.

Les sentiments véritables du pays étaient pourtant de nature plus complexe.

Certes le peuple de province, comme celui de Paris, « plein de confiance dans la conciliation et la paix... saluait avec enthousiasme le retour de nos aigles, symbole d'autorité et de gloire ; »[1] certes il goûtait, après la défaite des rouges, le bien-être de la délivrance, et en rendait grâces au Sauveur de l'ordre et de la société ; certes il lui était, dans sa grande majorité, reconnaissant de son respect et de sa sollicitude pour la Religion secourue et réconfortée ; certes il était fier du chef dont le nom, consacré par la victoire, était pour l'armée le gage d'un crédit certain, et lui savait gré de permettre à la nation et à cette armée d'unir leurs cœurs dans une même acclamation ; — certes enfin, il consentirait à tout ce que souhaiterait le fondateur du nouveau régime pour en assurer la stabilité.

Toutefois, la transformation de la présidence décennale en présidence viagère eût peut-être affermi suffisamment ce nouveau régime et donné pour un temps assez long la certitude de la tranquillité. Si l'Empire était nécessaire, soit ! Mais enfin, entre les deux moyens, l'hésitation était permise au pays comme au Prince-Président lui-même. — Peut-être même les partis se cantonneraient-ils dans la République comme précédemment dans la Constitution, et chaque jour de retard en rendrait-il le remplacement moins commode. — En tout cas, les Conseils généraux s'étant réunis, vingt-sept se bornèrent à signer des adresses de félicitations, quarante-neuf souhaitèrent que le pouvoir fût consolidé, sept seulement demandèrent formellement l'Empire. — Cette situation, pensaient les ardents, pouvait, en se prolongeant, devenir gênante. Et pourtant les Français, routiniers par

1. Message au Corps législatif, 28 juin 1852.

habitude, agiraient docilement sous l'impulsion d'en haut; un coup de pouce déclancherait l'enthousiasme populaire..... L'administration se chargea de le donner.

Ce fut à l'occasion d'un grand voyage du Président dans le centre et dans le midi que cet enthousiasme éclata. Persigny, ayant mandé secrètement les préfets des premiers départements qu'il devait traverser, leur donna ses instructions: « Faites faire, pour chacune des municipalités de votre département, des drapeaux sur lesquels il y aura écrit, d'un côté: « Vive l'Empereur! » de l'autre « Vive Napo- « léon III! » et, quand elles défileront devant le Prince, laissez-les crier. Faites de même pour les arcs de triomphe[1]. » Ces ordres furent exécutés. Dès Bourges, le Président entendit les cris de « Vive l'Empereur! » Ils l'accueillirent partout désormais. A Roanne, à Saint-Etienne, à Lyon, dans les moindres villages, sous les balcons pavoisés des rues étroites, sous les arcs triomphaux des places publiques, les mêmes cris frénétiques retentirent à ses oreilles, mêlés au roulement des tambours, aux décharges des canons, aux sonneries des cloches, au frémissement des drapeaux, et, montant des foules heureuses, roulèrent vers lui dans le vent sonore comme une imposante et respectueuse marée.

Lui, pourtant, hésitait encore. A Lyon, le 20 septembre, il disait: « ... Il est pour moi difficile de savoir sous quel titre je puis rendre les plus grands services. Si le titre modeste de Président pouvait faciliter la mission qui m'est confiée,.. ce n'est pas moi qui, par intérêt personnel, désirerais le changer. » L'émotion s'accrut, les vœux se firent plus pressants. Enfin, le 19 octobre, au banquet offert par la Chambre de commerce de Bordeaux, la parole décisive tomba de ses lèvres: « Si la France, aujourd'hui, m'entoure de ses sympathies, c'est que je ne suis pas de la famille des idéologues. Pour faire le bien du pays, il n'est pas besoin d'appliquer de nouveaux systèmes, mais de donner, avant tout, confiance dans le présent, sécurité dans l'avenir. Voilà pourquoi la France semble vouloir revenir à l'Empire. — Il est néanmoins une crainte à laquelle je dois répondre. Par esprit de défiance, certaines personnes se disent: l'Empire, c'est la guerre. Moi, je dis: l'Empire, c'est la paix!..... et vous tous qui m'entourez, qui voulez, comme moi, le bien de notre patrie, vous êtes mes soldats! »

A Paris, le voyage se termina dans la même ovation. Louis-Napo-

1. De Persigny. *Mémoires.*

léon l'avait quitté Président, il y rentrait Empereur. La France avait opté ; lui avait fait son choix; il ne restait plus qu'à le sanctionner constitutionnellement.

Comme le voulait la Constitution dans un pareil cas, le Gouvernement convoqua le Sénat, et, le 4 novembre, le Prince-Président l'invita à délibérer sur les changements qu'il y avait lieu d'y apporter, puisque « la nation venait de manifester hautement sa volonté de rétablir l'Empire. » Aussitôt une proposition de rétablissement de la monarchie héréditaire fut signée par dix sénateurs, le cardinal Dupont, le maréchal Vaillant, les généraux Régnault de Saint-Jean d'Angély, d'Ornano, d'Hautpoul, Baraguey d'Hilliers, les présidents Mesnard et Troplong, MM. Siméon et Lacrosse. Le Gouvernement l'approuva, une commission nommée le même jour rédigea le projet; le 6 novembre, Troplong lut le rapport; le 7, le sénatus-consulte fut voté par 86 voix contre 1. — Une délégation le porta de suite à Saint-Cloud. Le principe en était le rétablissement de l'Empire héréditaire au profit de Louis-Napoléon, qui devenait Napoléon III, et de sa descendance directe et légitime « de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance » (art. 1 et 2).

Le peuple fut appelé à un second plébiscite; la question lui était posée en ces termes : « Le peuple français veut le rétablissement de la dignité impériale dans la personne de Louis-Napoléon Bonaparte, avec l'hérédité dans sa descendance directe, légitime ou adoptive, et lui donne le droit de régler l'ordre de succession au trône dans la famille Bonaparte, ainsi qu'il est prévu par le sénatus-consulte du 7 novembre 1852. »

Ce plébiscite a, comme le premier, le caractère, non point d'un acte constituant, mais d'un acte exceptionnel et césarien, d'une dévolution d'autorité. La question constitutionnelle, là encore, est toute secondaire; la question politique prime tout : « On peut comparer, si l'on veut, un décret de ce genre à la *lex regia* qui conférait autrefois l'Empire. On ne saurait l'assimiler à une loi constitutionnelle moderne[1]. »

Le vote eut lieu, les 21 et 22 novembre, par *oui* et par *non*, comme le précédent, et comme lui, sans liberté des journaux ni des réu-

1. Borgeaud, *Révision des constitutions.*

nions, mais sous une pression administrative bien moindre. La confiance du pouvoir était absolue, son action assurément inutile. — Le pays en effet donna 7.820.000 voix à l'Empire; l'Empire ne rencontra que 253.000 adversaires.

Le Prince-Président avait rappelé à Paris le Corps Législatif pour que « le Corps politique issu comme lui du suffrage universel vint attester au monde la spontanéité du mouvement national qui le portait à l'Empire[1]. » — Le 1er décembre, il reçut de lui, à Saint-Cloud, les résultats du plébiscite, et, s'adressant alors aux grands corps de l'État: « Le nouveau règne, » leur dit-il, « que vous inaugurez aujourd'hui n'a pas pour origine, comme tant d'autres dans l'histoire, la violence, la conquête ou la ruse. Il est, vous venez de le déclarer, le résultat légal de la volonté de tout un peuple, qui consolide, au milieu du calme, ce qu'il avait fondé au sein des agitations. » — La promulgation du sénatus-consulte sanctionné par le plébiscite eut lieu par décret du 2 décembre. De Persigny, à cheval, en grand uniforme de ministre, proclama l'Empire, sur la place de la Concorde, devant le peuple et la garde nationale, de Saint-Arnaud devant l'armée. L'Empereur quitta l'Elysée pour les Tuileries.

Aux Tuileries comme à l'Elysée, Napoléon III demeurait le représentant de la cause du peuple et de la volonté nationale, et « c'était la nation qui, en l'élevant au trône, se couronnait elle-même[2]. » D'autre part, il représentait également, avec une fierté non dissimulée, la dynastie du héros d'Austerlitz; il se portait héritier de ses idées comme de son trône, il entendait en perpétuer la race. A la différence de Louis XVIII jadis, il reconnaissait bien que « les Gouvernements qui se succèdent, sont, malgré leurs origines différentes, solidaires de leurs devanciers », et acceptait sans contestе « tout ce que l'histoire nous avait transmis avec son inflexible autorité », — mais il ne lui était point permis « de passer sous silence le règne glorieux du chef de sa famille, ni même « le titre régulier, quoique éphémère, de son fils, que les Chambres proclamèrent dans le dernier élan du patriotisme vaincu[3]. » — C'est ainsi que, revendiquant à la fois son titre propre d'élu du peuple et tous les titres de sa race, il proclamait, avec l'Empire, l'alliance indissoluble de la nation et de la dynastie des Bonaparte.

A cette affirmation, le comte de Chambord, que la famille d'Or-

1. Message au Corps législatif, 25 novembre 1852.
2. Message au Sénat, 4 novembre 1852.
3. Discours aux grands corps de l'État, 1er décembre 1852.

léans laissa parler seul, répondit par une déclaration hautaine : « Français..... le nouvel Empire qu'on vous propose ne saurait être cette Monarchie tempérée et durable dont vous attendez » le bonheur... « On se trompe et on vous trompe... Je me dois à moi-même, je dois à ma famille et à ma patrie de protester hautement contre des combinaisons mensongères et pleines de dangers... » La race indissolublement liée à la nation, ce n'est pas celle de l'usurpateur, c'est la maison royale de France. Et, de même qu'il opposait les dynasties, le manifeste opposait les systèmes, le droit divin et la tradition au droit populaire et à l'élection, et concluait ainsi : « Je maintiens donc mon droit, qui est le plus sûr garant des vôtres, — ... et je déclare à la France et au monde que, fidèle aux lois du royaume et aux traditions de mes ayeux, je conserverai religieusement, jusqu'à mon dernier soupir, le dépôt de la monarchie héréditaire dont la Providence m'a confié la garde. »

La minorité républicaine ne protesta que par son silence. Mais elle resta inflexible dans son regret et dans son espoir.

Qu'importe ! Cette parole et ce deuil s'évanouissaient dans l'acclamation du pays, presque unanime et toujours renaissante, dans la clameur dont les échos se prolongeaient par-delà le Rhin, les Pyrénées et les Alpes.

III

Comme elle avait abdiqué en faveur de Napoléon I^er^, la France venait d'abdiquer en faveur de Napoléon III ; mais la nouvelle abdication était moins facilement justifiable que la première.

La tâche qu'il y avait à accomplir, au début du siècle, était effrayante, ce n'était rien moins que toute une France à refaire ; que le découragement, dans ces conditions, se soit emparé d'elle, cela se conçoit aisément. La Société domestique, la famille, l'autorité paternelle, la Société civile et politique, le respect de la loi et des contrats, l'organisation fiscale et judiciaire, tout était dans l'anarchie. Il fallait rétablir la sécurité publique et la liberté des transactions. Il fallait désarmer les partis encore chauds de la guerre civile, tous assez abattus pour qu'aucun ne pût restaurer l'autorité, tous assez vigoureux pour se combattre encore, tous divisés en sectes jalouses, en factions acharnées. Il fallait donner à ce pays des institutions de toute sorte, commodes, simples, fortes, durables, moins routinières que celles de l'Ancien Régime, plus pratiques que celles de la Révo-

lution. Il y avait une religion à rétablir, une armée à réorganiser, des frontières à fermer, des conquêtes à défendre. Il fallait enfin panser les plaies de la nation, calmer les battements de son cœur, rendre à son activité anormale la régularité perdue, et lui proposer un but utile. Il fallait tirer l'ordre du chaos. — Pour cette besogne surhumaine, un homme extraordinaire se présentait ; génie militaire, génie civil, législateur et guerrier, intuitif et précis, circonspect et audacieux, jamais intimidé, jamais las. — Comment la France, toute secouée encore par dix ans de crises, aurait-elle marchandé le pouvoir à celui dont la forte main était seule capable de mettre au moule le métal en fusion et de donner sa forme au monde nouveau? et l'impérieuse nécessité du moment, jointe au génie du dictateur, n'excusait-elle pas la dictature?

Il n'en allait pas de même en 1852. — Le désordre d'un moment était réprimé, au moins le désordre matériel ; la sécurité était assurée, les biens en sûreté comme les personnes; les lois étaient appliquées, l'impôt recouvré sans peine. Les partis ne disputaient que de la langue, et plutôt dans l'Assemblée que dans le pays. La Constitution était défectueuse, mais, tôt ou tard, il était possible de l'améliorer ; et les institutions essentielles demeuraient debout, aussi solides que jamais. La situation extérieure était paisible, et nul péril ne menaçait au dehors. Enfin, tout compte fait, le bouleversement de 1848, bien plus court et bien moins violent que celui de la grande Révolution, n'avait causé relativement que peu de ruines ; et encore étaient-elles réparées pour la plupart. La situation, analogue, à la vérité, à celle de 1800, était incomparablement moins critique. — Quant au nouvel aspirant à la dictature, il avait des connaissances étendues, de la réflexion, de l'entêtement à défaut d'énergie, du sang-froid, du courage même, des vues généreuses et un dévouement à la chose publique qui manquaient au premier, mais, malgré toutes ces qualités, il était trop certain que celui-ci l'écrasait de tout le poids de son génie. — Aussi peut-on dire que Napoléon III abusa des préoccupations du moment, et que le peuple dupé donna à tort son assentiment à cet abus. Les impérialistes exagérèrent le mauvais état des choses pour faire à l'Empereur un plus grand mérite d'y remédier. On lui conféra une autorité hors de proportion avec la mission qu'il assumait, et on lui témoigna une reconnaissance hors de proportion avec les services rendus. Dans le mouvement passionné qui porta la France vers l'Empire, le goût du despotisme et le penchant indéniable pour la dynastie eurent moins de part que l'appréciation erronée du sacrifice que les circonstances exigeaient d'elle.

Dix ou quinze ans plus tard seulement, elle s'aperçut que le but avait été dépassé, et qu'elle aurait pu se garantir à meilleur compte des catastrophes redoutées.

IV

En attendant, l'Empire autoritaire s'organisait et s'affermissait chaque jour. Préparé et presque établi de fait, du 2 décembre 1851 au 2 décembre 1852, il fut encore fortifié à diverses reprises après sa proclamation ; et, d'autre part, pendant dix ans, on n'ouvrit pas la moindre brèche dans ses murs. — Il y a donc lieu de l'examiner, entièrement constitué, dans son vaste ensemble, dans l'harmonie réelle du tout et des parties, de l'édifice et des dépendances ; — c'est dire qu'il y a lieu d'étudier la Constitution, non seulement en elle-même, mais dans tous ses développements, sénatus-consultes, lois et décrets qui s'y rattachent — soit contemporains, soit postérieurs. Tout cela, en effet, c'est le Régime lui-même.

La Constitution du 14 janvier 1852 en est évidemment la base. Mais elle fut complétée et modifiée par de nombreux sénatus-consultes dont les principaux, outre le sénatus du 7 novembre 1852, confirmé par plébiscite, sur le rétablissement de l'Empire — sont ceux — du 12 décembre 1852 sur la liste civile, du 25 décembre 1852 sur l'augmentation des pouvoirs de l'Empereur, du 17 juillet 1856 sur la Régence, du 27 mai 1857 et du 17 février 1858 sur l'élection et le serment des députés, et du 4 juin 1858 sur la Haute-Cour de Justice. — A ces textes constitutionnels, il faut joindre, comme il a été dit, un certain nombre de textes qui, empreints du même esprit, contribuèrent, pour une grand part, à l'établissement du système. Ce sont diverses lois de police et d'administration, la loi de sûreté générale et la loi sur l'organisation municipale par exemple, qui, rédigées dans le même but, furent marquées au même coin. Ce sont les décrets-lois du dictateur sur des objets, on le sait, plus spécialement politiques, — presse, élections, Conseil d'État — œuvre exceptionnelle, et, en partie, précaire, au su même de son auteur. Ce sont enfin des décrets ultérieurs, et des lettres patentes, sur la police, l'administration générale ou locale, l'ordre de succession au trône, la famille impériale, le Conseil privé, etc., bref sur les sujets les plus divers.

En faisant un bloc de tous ces éléments, on aura une vue nette de l'Empire autoritaire.

CHAPITRE II

CARACTÈRES ET PLAN DU NOUVEAU RÉGIME. LA DÉMOCRATIE CÉSARIENNE ET LE GOUVERNEMENT PERSONNEL

I. — *La théorie du Gouvernement césarien.* — Gouvernements démocratiques et Gouvernements « d'en haut ». — Le Gouvernement césarien. Son but apparent : l'union de deux principes inconciliables. Son but réel : le Gouvernement personnel. — Ses moyens : atrophie du Pouvoir Législatif, hypertrophie du Pouvoir Exécutif ; mensonges constitutionnels et mensonges doctrinaux..... p. 28

II. — *La réalisation de* 1852. — But apparent : transaction entre la souveraineté nationale et le suffrage universel d'une part ; et, d'autre part, le Gouvernement personnel appuyé sur l'armée et la religion ; au moyen des institutions napoléoniennes. La formule de cette conciliation. But réel : despotisme. — Moyens. Collaboration des Pouvoirs, avec prépondérance de l'Exécutif, et non séparation absolue des Pouvoirs. Plébiciste. L'ordre assuré par la destruction du parlementarisme. Le bonheur du peuple et la démocratie césarienne..... p. 35

III. — *Critique du système.* — Habile alliance de la démocratie et du despotisme. — Dangers : Action de l'opposition légale. Crainte de l'opposition extra-légale. Retour fatal du besoin de liberté. — Nécessité d'un accord permanent et complet entre la nation et son chef. La situation pendant dix ans..... p. 49

I

Toutes les idées sur le Gouvernement des hommes semblent pouvoir se ramener à deux conceptions principales, celle du Gouvernement démocratique, celle du Gouvernement « d'en haut. »

La souveraineté nationale est la base essentielle du Gouvernement démocratique. Si c'est une vérité évidente que la puissance publique n'a été créée et n'existe que dans l'intérêt de tous les membres de la nation, et que, dès lors, ce qui est établi dans l'intérêt de tous doit être réglé par la volonté générale ; si, d'autre part, cette vérité philosophique est confirmée et renforcée par ce fait social incontestable, l'adhésion nécessaire de l'opinion publique à n'importe quel Gouvernement, pour que ce Gouvernement se maintienne : l'État sera fondé

sur la libre volonté du peuple ; la libre volonté du peuple, à la suite de libres discussions, interviendra seule pour le constituer, le transformer et le régir. — Mais le Gouvernement démocratique comprend lui-même deux grandes variétés de Gouvernement.

La forme d'État la plus conciliable avec ce principe est évidemment le Gouvernement direct du peuple par le peuple. Comme dans les tribus primitives, comme dans les Treize-Cantons du moyen âge, le peuple intervient directement à propos de toutes les affaires, prend réellement toutes les décisions, et n'en délègue que l'exécution. Cette forme rudimentaire d'État, bonne pour les démocraties infimes, a disparu presque absolument. Pourtant, à l'heure actuelle, il y a des tentatives de restauration du Gouvernement direct, par voie d'initiative et de referendum populaires, en Suisse et aux États Unis. Et, peut-être, les sociétés démocratiques sont-elles en marche vers cette forme renouvelée et mise en harmonie avec les exigences du monde moderne. Car, étant la plus rudimentaire, elle est aussi la plus rigoureusement logique.

Mais la souveraineté nationale s'exprime le plus communément par l'intermédiaire d'un Gouvernement représentatif ou parlementaire dont tous les représentants sont, en principe, responsables devant la nation. Sous cette forme représentative, et sauf réserves si le suffrage n'est pas universel, par la voix des mandataires que le pays nomme directement, par les actes des magistrats qui, directement ou non, tiennent, en définitive, de lui, leur investiture, c'est la volonté du peuple qui s'affirme encore, ce sont ses décisions qui s'exécutent. — La République parlementaire est le type de ce Gouvernement représentatif. L'organe législatif émane directement du peuple ; l'organe exécutif également, soit que le peuple en nomme directement le chef, soit que l'organe législatif qu'il a nommé nomme le chef à son tour, et, par le jeu de la responsabilité ministérielle, en nomme et révoque les autres membres, ou, du moins, participe à leur choix dans la plus large mesure. Ainsi donc, de près ou de loin, aucun agent de l'État qui ne dépende du peuple ; aucune décision, aucun acte de ces agents qui ne soit, théoriquement, dicté par lui. — Mais le Gouvernement représentatif peut également s'accommoder, au besoin, d'une autre forme, celle de la Monarchie parlementaire. Sans doute, en ce cas, le chef de la Monarchie élective, une fois élu pour la vie, à la différence de tous les agents de la République, échappe et peut se soustraire à la volonté nationale ; *a fortiori*, le monarque héréditaire, qui n'a même pas été institué par elle. Mais, d'une part, la déchéance du monarque

peut être prévue dans tel ou tel cas ; et, tant que cette déchéance ne se produit point, c'est évidemment qu'il se conforme à cette volonté. D'autre part, et alors même que cette précaution n'a été pas prise, il faut remarquer que le législateur, à défaut du chef du Pouvoir Exécutif, est nommé par le peuple dans les mêmes conditions que sous la République, et que le grand pouvoir, le pouvoir essentiel de faire les lois reste encore au peuple. Il faut remarquer surtout — et c'est là le point capital — que le pouvoir de les appliquer lui appartient, malgré tout, si la responsabilité ministérielle est instituée. Avec celle-ci, et quelle que soit encore la part du monarque, comme en Belgique et en Angleterre, la couronne est à la discrétion du Parlement, qui lui impose ses agents et sa volonté ; et c'est donc bien toujours le Parlement, c'est-à-dire le peuple, qui est souverain. Par conséquent, avec la responsabilité ministérielle et le Gouvernement parlementaire, et tant que ce minimum existe, même dans une Monarchie héréditaire, le principe de la souveraineté nationale est respecté, le Gouvernement est démocratique. Sinon, non. Ce minimum supprimé, il n'y a plus de place que pour le Gouvernement « d'en haut. »

Ce Gouvernement « d'en haut, » qu'il soit légal ou despotique, c'est-à-dire, en fait, comme la monarchie de l'Ancien Régime, tenu par certaines règles traditionnelles et inviolables, ou véritablement arbitraire, comme celui du Sultan, qu'il soit concentré dans les mains d'une caste ou d'un prince, c'est-à-dire aristocratique ou personnel, ce Gouvernement « d'en haut, » à la différence du Gouvernement démocratique, n'est point fondé sur la souveraineté nationale et n'est pas responsable vis-à-vis de la nation ; il tire sa raison d'être de considérations supérieures, et, pour ainsi dire, métaphysiques ; et cette raison d'être échappe à tout contrôle matériel.

Quelle est-elle, en effet? Il n'en a point d'évidente ; mais il invoque en sa faveur trois considérations principales : — il se réclame de Dieu, — il se justifie par la tradition, — il ne s'appuie que sur la force. — C'est Dieu, déclare le chef de ce Gouvernement absolu, qui l'a investi de la souveraineté ; toutes les religions ont répandu la croyance de ces investitures mystiques ; elles ont enseigné aux peuples le respect de l'oint du Seigneur, l'obéissance au berger à qui il a remis, pour leur bien, le droit de commander et de punir ; et les monarques absolus savent bien que les religions sont le plus ferme soutien de leurs trônes. — La tradition, la puissance de la coutume, le consentement d'une longue suite de générations expliquent mieux la naissance des Gouvernements « d'en haut ». Encore bien que « les lois de

l'histoire ne créent pas le droit, pas plus que les lois de la pesanteur ou de l'attraction des corps », et que « le droit soit le fils de la liberté, non de la fatalité [1] », l'organisation d'une société consacrée par les générations successives, la longue possession de la souveraineté dans les mains d'un homme ou d'une classe d'hommes, ont droit, dans une certaine mesure, au respect des générations nouvelles. — Enfin, la force brutale impose parfois ce que rien ne légitime, consolide au moins ce qu'on ne légitime pas suffisamment, ne serait-ce que pour un temps et dans des conditions exceptionnelles ; elle maintient l'esclavage ; elle maintient sous le joug une race inférieure ou dégénérée.

Dans un pareil Gouvernement, le chef, ne dépendant de personne, n'est reponsable vis-à vis de personne. Tout au plus, se réclamant de Dieu, est-il responsable vis-à-vis de Dieu. Autant dire qu'il est irresponsable.

Et maintenant, qu'on néglige la variété aristocratique ou oligarchique du Gouvernement « d'en haut » : il devient le Gouvernement personnel.

« Le Césarisme », a dit Jules Simon, « c'est la démocratie sans la liberté. » Le Gouvernement césarien, appuyé d'une démocratie césarienne, c'est, en théorie, l'union, — ou mieux la *coexistence* — du Gouvernement démocratique et du Gouvernement personnel.

... « Siéyès aperçoit à l'horizon les deux spectres qui, depuis dix ans, ont hanté tous les gouvernements de France, l'anarchie légale et le despotisme instable ; pour conjurer ces deux revenants, il a une formule magique [2] ; » désormais « le pouvoir viendra d'en haut, la confiance d'en bas. » — Telle est bien en effet la conception du césarisme, tel est bien son but *apparent*. D'une part, la démocratie reste, en principe, maîtresse du pouvoir ; le principe de la souveraineté nationale est conservé ; mais la nation, en demeurant souveraine, n'exprime plus arbitrairement sa volonté ; elle l'aliène en accordant sans restriction sa confiance ; la souveraineté nationale existe encore, mais juste assez pour dire que la nation est libre. — Tandis que la participation de la démocratie aux affaires garantira la liberté, le Gouvernement personnel assurera l'ordre. L'ordre, en effet, ne peut venir que d'un Gouvernement fort, et dont le sort ne dépendra pas des

1. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 165.

2. Taine, *Les origines de la France contemporaine, le Régime moderne*, t. I, livre II. ch. II, § 7.

moindres agitations populaires. — Et, de la sorte « par le maintien de la monarchie dans la personne du prince qui se révèle comme le conciliateur de deux siècles et de deux esprits,... comme le symbole monarchique de la démocratie organisée [1],... » par la conciliation des deux principes, sera établi l'accord de la liberté et de l'ordre, sera résolu un problème dont toutes les sociétés ont cherché vainement la solution, aussi chimérique, d'ailleurs, aux yeux de certains, que la quadrature du cercle.

Malheureusement, on peut juxtaposer deux principes antinomiques, mais on ne les concilie pas. « Comment concilier », disait déjà Tacite, « ces deux choses inassociables, le pouvoir absolu et la liberté ? » A la vérité, on ne les concilie pas, ou on ne les concilie qu'en apparence. Malgré la formule de Siéyès, la Constitution de l'an VIII n'a été pour Napoléon Ier qu'une décoration de théâtre ; elle a seulement abrité le despotisme du Gouvernement personnel ; le Gouvernement personnel est le but *réel* du césarisme. Et comment cela ne serait-il point ? Il est moins facile encore de conclure le mariage du Grand-Turc avec la Révolution française qu'avec l'aristocratique République de Venise.

Sans doute, admettent les partisans du système, il est probable que l'un des deux principes éliminera l'autre, et que l'un des deux, à la longue, sortira de cette forme mixte plus difficile encore à conserver qu'à établir. Mais enfin, ce partage peut durer un certain temps, et les deux influences s'exercent alors, sans conteste, concurremment, dans la réalité comme dans l'apparence.

Erreur absolue, trompeuse subtilité. — Pourquoi cela ? parce qu'une décision ne peut être l'œuvre que d'une volonté, celle d'un homme ou celle d'un peuple. Si l'accord des deux volontés était nécessaire, elles pourraient se tenir indéfiniment en échec, et l'une assurément ne prédominerait pas sur l'autre. Mais, au contraire d'une question théorique qui peut rester indéfiniment ouverte, toute question politique, dans un État quelconque, exige impérieusement une prompte solution. Dès lors, il faut que l'une des volontés l'emporte sur l'autre ; et, que ce soit l'une ou l'autre, celle de l'homme ou celle du peuple, c'est l'homme ou c'est le peuple qui gouverne ; ce ne sont pas les deux à la fois. — Que si, par conséquent, le Gouvernement démocratique et le Gouvernement personnel peuvent coexister, c'est en ce sens seulement que l'un des deux, vaincu et

1. Troplong, Rapport au Sénat sur le sénatus-consulte du 7 novembre 1852.

muet, n'en vivra pas moins, toujours prêt à prendre sa revanche, comme une menace latente et perpétuelle pour le vainqueur. Mais que tous deux puissent également, à toute heure, à toute occasion, contribuer à la marche des affaires, non pas : le vaincu n'y contribue en aucune manière, et, à une heure donnée, l'union des Gouvernements types n'est jamais qu'apparente, le nom du Gouvernement transactionnel ne correspond jamais à la réalité. En dernière analyse, le Gouvernement réel est toujours, quoi qu'on en pense, démocratique ou personnel, non mixte.

Et maintenant, lequel des deux a les plus grandes chances de prédominer, lequel est le but véritable des auteurs d'une pareille combinaison, sinon le Gouvernement personnel? — S'ils voulaient garantir la souveraineté nationale, s'ils ne voulaient la restreindre, puis la supprimer, ils n'établiraient pas un autre Gouvernement qu'un Gouvernement direct du peuple par le peuple ou qu'un Gouvernenement représentatif, République ou Monarchie, puisque l'esprit ne saurait inventer une autre forme dans laquelle elle puisse se manifester librement. Par cela même qu'ils jugent à propos d'adjoindre un principe différent à celui-là, on peut les soupçonner de ne l'aimer guère ; on peut croire qu'ils ont pour but de l'énerver et d'y porter atteinte. Beaucoup agissent ainsi inconsciemment. Mais les gens habiles savent ce qu'ils font ; et, s'ils transforment la Démocratie libérale en Démocratie césarienne, c'est apparemment que le Gouvernement démocratique ne leur convient pas, et qu'ils préfèrent le Gouvernement personnel.

Bref, le despotisme est au fond du césarisme, le Gouvernement personnel au fond du Gouvernement césarien, comme le ver dans le fruit.

Le Gouvernement césarien repose donc sur cette équivoque : le le Pouvoir au Prince — l'apparence du Pouvoir au Peuple. Il l'entretient de trois façons.

En premier lieu, il anéantit effectivement cette souveraineté nationale, qu'il conserve en apparence, ou simplement il en dispose. Il y a, dit Montalembert « des politiques optimistes qui professent que la victoire suprême de la démocratie consiste à abdiquer, entre les mains d'un monarque, la direction exclusive des affaires extérieures et intérieures d'un pays » ; et ils pensent que, dans ces conditions, « le Gouvernement parlementaire est avantageusement remplacé par

le suffrage universel. » Le Gouvernement césarien profite de ces faciles dispositions pour se débarrasser, ou à peu près, des interprètes les plus dangereux du Gouvernement démocratique : il fausse le suffrage universel et supprime le régime parlementaire. — Le Prince intervient dans le choix des représentants du peuple. Il lui impose ses favoris par la ruse, l'intimidation ou la douceur. Il pèse sur la nation et en obtient une Assemblée complaisante.— Par précaution, il se réserve la haute main sur cette Assemblée, la renferme dans son rôle législatif, — et encore, à ce point-de-vue, la surveille-t-il avec vigilance, — et borne son rôle politique à des conseils respectueux et à des vœux dépourvus de sanction.

En second lieu, il s'agit de fonder le despotisme du Gouvernement personnel. En même temps que le pouvoir de la nation s'atrophie, le pouvoir du Prince s'hypertrophie. — Le Prince a laissé à la nation, en principe, le Pouvoir Constituant, mais il le met en mouvement, s'immisce activement dans toutes ses opérations, y préside, et, en en fait, les dirige. Il intervient activement, on vient de le voir, dans la nomination et le fonctionnement du Pouvoir Législatif, et, en fait, le dirige aussi. Il détient jalousement le Pouvoir Exécutif tout entier, sans restriction, et, de ses droits, sur les affaires intérieures comme sur celles du dehors, n'abandonne rien, absolument rien. — A la fin, il revendique l'hérédité, et dès lors, soustrait aux appréciations du peuple, affirme, en même temps, son irresponsabilité.

En troisième et dernier lieu, il s'agit de masquer la réalité, puisque le Peuple doit conserver l'apparence du Pouvoir ; et c'est là l'utilité du plébiciste césarien. Avec le plébiscite constituant, déclare-t-on, malgré l'immixtion du Pouvoir Exécutif dans son fonctionnement, la volonté nationale reste souveraine pour transformer le Gouvernement ; avec le plébiciste césarien, elle restera souveraine pour le diriger. Oui, cela n'est pas niable, le Pouvoir Législatif est atrophié, le Pouvoir Exécutif hypertrophié. Mais, pour hypertrophié que soit son pouvoir, le Prince n'est pas omnipotent. Car, après qu'il a ordonné, décidé, agi, il réclame lui-même par le plébiscite l'approbation de ses ordres, de ses décisions, de ses actes. Il gouverne, semble-t-il, sans restriction, et presque sans mesure ; mais, en réalité, ce n'est pas lui qui gouverne, c'est la Nation, puisque c'est à elle que la suprême sanction est réservée. — Mensonge, cette fois, mensonge habile et duperie constitutionnelle ; mais duperie cependant. Le fait brutal est tout autre. La responsabilité par plébiscite est un leurre. En posant les questions comme il lui plaît, à l'heure où il lui plaît, en exerçant

une pression sur le peuple par tous les moyens dont il dispose, en opposant l'hérédité aux conséquences de la responsabilité, le chef de l'État est le maître de la situation. Le peuple s'imagine que le chef de l'État n'est que son instrument, tandis qu'il est lui-même, entre ses mains, l'instrument dont use le chef de l'État pour consolider sa puissance.

Concurremment avec ce mensonge légal, d'autres mensonges sont mis en œuvre pour convaincre le pays de l'excellence du Gouvernement césarien et de la nécessité de le défendre : mensonges officiels et doctrinaux, répandus en tous lieux par les satellites du régime, et bientôt acceptés sans discussion par la foule. Le Gouvernement césarien, disent-ils, est le seul qui, grâce à l'heureuse conciliation d'une origine populaire et d'un pouvoir indépendant, unisse à l'autorité et à la continuité qui paraissent le privilège des Gouvernements d'en haut, la vigilante préoccupation des intérêts populaires dont s'inspirent les Gouvernements démocratiques. Mieux que tout autre, il assure donc l'ordre intérieur, et l'influence extérieure. Et quant aux progrès économiques et aux améliorations sociales que demande le peuple, il n'en est de tel que lui pour y pouvoir. La multitude est avide de bien-être ; et le Gouvernement césarien « se déclare toujours particulièrement et exclusivement chargé du bien-être de la multitude [1]. »

Telle est la conception théorique du Gouvernement césarien, tel va se présenter l'Empire autoritaire.

II

Le Gouvernement césarien de 1852, en effet, prétend faire l'union des mêmes principes, et met en œuvre les mêmes moyens.

Son but déclaré, tout d'abord, est bien de concilier avec le Gouvernement personnel la souveraineté nationale et l'héritage de la Révolution : souveraineté que respecte l'Empire, héritage qu'il revendique. Il espère « reconstituer l'autorité sans blesser la légalité ; » il espère fonder « des institutions qui répondent à la fois aux intérêts démocratiques de la nation et à ce désir exprimé universellement d'avoir un pouvoir fort et respecté. [2] » Il en use avec réserve envers

1. Prévost-Paradol, *La France Nouvelle*, l. 1, ch. IV.

2. Discours à la Commission consultative, prononcé par le Prince-Président, le 31 décembre 1851.

la France terrifiée, et si bien que des impérialistes sincères l'appellent, sans rire, « la meilleure des Républiques. » « Il n'est pas la négation, mais la consécration des idées de 1789 [1]. » L'Empereur, dans tous ses messages, n'a-t-il pas déclaré « qu'il appartient à la Révolution et ne veut rien avoir de commun avec une réaction d'Ancien Régime [2] ? » Il démontre l'exactitude de cette assertion de deux façons : en confirmant les droits de l'homme que la Révolution a proclamés, en conservant le suffrage universel qu'elle a établi.

L'article 1[er] de la Constitution est ainsi conçu : « La Constitution reconnaît, confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789, et qui sont la base du droit public français. » Et en effet, « qu'est-ce que l'Empire ? Est-ce un gouvernement rétrograde, ennemi des lumières, désireux de comprimer les élans généreux et d'empêcher dans le monde le rayonnement pacifique de tout ce que ces grands principes ont de bon et de civilisateur [3] ? » Non certes, et c'est pourquoi il « reconnaît et garantit » la liberté et l'égalité. — L'égalité, cela va de soi. L'état aristocratique est le début de nos sociétés, mais il n'est plus de notre âge. Et, tandis que les révolutions politiques peuvent élever, à plusieurs reprises, la liberté, et l'abattre, la transformation par laquelle une société aristocratique est devenue démocratique est l'effet de causes si profondes et si nombreuses, et de changements si extraordinaires, qu'il lui est impossible désormais de reprendre sa forme primitive. Au surplus, « l'égalité devant la loi, principe fécond sorti des orages révolutionnaires, était la base de la Constitution de Napoléon [4]. » Et c'est pourquoi il n'y sera pas porté atteinte, ou il n'y sera porté atteinte que d'une façon insignifiante. — Il en sera de même pour la liberté, encore que l'atteinte qui y sera portée soit plus grave, et que la liberté de la presse, surtout, soit singulièrement restreinte en fait, quoique conservée en droit. Mais en somme il ne s'agit ici que de la liberté sociale, civile, individuelle ; il ne s'agit pas de la liberté politique. Le Gouvernement césarien peut détruire celle-ci ; mais celle-là, il sait que les nations modernes y sont accoutumées et attachées inébranlablement, et, dans l'intérêt même de sa sûreté, il la tolère.

1. Latour-Dumoulin, *Lettres sur la Constitution de* 1852.
2. Emile Ollivier, *L'Empire libéral* ; *Napoléon III, Création et procédés du gouvernement*.
3. Discours du trône, 19 janvier 1858.
4. *Qu'est-ce que l'Empire?* 1852, brochure attribuée au Prince-Président.

« On peut donc voir sous ce régime un peuple collectivement privé de son droit national, tandis que chaque citoyen reste en possession de son droit personnel [1]. » Il est bien vrai que cette survivance de la liberté individuelle à la liberté politique tempère, en fait, dans la plus large mesure, la rigueur du Gouvernement césarien ; mais, en droit comme en fait, il est certain qu'elle ne suffit pas à rendre une nation maîtresse de ses destinées.

Mais le Gouvernement césarien manifeste par dessus tout son respect pour la souveraineté nationale en faisant appel au suffrage universel, aussi complètement, aussi constamment que possible, pour l'exercice du Pouvoir Constituant, pour l'élection, à l'origine, du Pouvoir Exécutif et la sanction de ses actes, pour l'élection, en tout temps, du Pouvoir Législatif. « Depuis trop longtemps, la société ressemblait à une pyramide qu'on aurait retournée et voulu faire reposer sur son sommet, » explique Louis-Napoléon ; « je l'ai replacée sur sa base [2] ; » et voilà, pense-t-il, l'essentiel, le signe certain qu'il ne feint pas la soumission qu'il montre à la volonté du pays. — « Le lendemain des Révolutions, la première des garanties pour un peuple ne consiste pas dans l'usage immodéré de la tribune et de la presse ; elle est dans le droit de choisir le gouvernement qui lui convient. » La Chambre populaire est « élue en vertu de la loi la plus libérale qui existe au monde. » Et surtout « le chef de l'État est l'expression de la volonté populaire [3]. » Sa domination « repose sur le peuple, source de tout pouvoir [4] »; « son règne ne date pas de 1815, il date du moment même où on lui a fait connaître les suffrages de la nation [5]. » Le peuple, « en accourant sur ses pas et en l'encourageant de ses acclamations [6], » applaudit en lui son élu, et lui-même, « en face de la vieille Europe, se sent porté, par la force du nouveau principe à la hauteur des vieilles dynasties [7]. »

Ainsi le nouvel Empire, comme l'ancien, se réclame du suffrage universel. Comme l'ancien il s'astreint à « puiser tous les pouvoirs dans cette source. » Mais « il lui fait la part que la raison lui assigne », et,

1. Prévost-Paradol, *la France nouvelle.*
2. Discours du Prince-Président à l'ouverture de la session législative, 29 mars 1852.
3. *Ibid.*
4. Message au Corps législatif, 28 juin 1852.
5. Discours aux Grands Corps de l'État, 1er décembre 1852.
6. Discours au banquet offert à Leurs Majestés par la ville de Rennes, 8 août 1858.
7. Discours du 22 janvier 1852.

avant tout, en lui donnant pour mission suprême de « concourir, par sa sanction, à la puissance gouvernementale », il « fortifie cette puissance par l'élément qui d'ordinaire lui est opposé [1]. » — Toutefois il est moins brutal que l'ancien, et plus secret dans ses desseins. Il recourt à la persuasion plus volontiers qu'à la violence ; il donne et retient en même temps ; au lieu de dégoûter les acteurs de la comédie, en leur montrant à n'en pouvoir douter qu'il se joue une comédie dont ils ne sont que les acteurs, son habileté consiste à les intéresser, à les illusionner sur l'importance de leur rôle, et à le leur faire prendre au sérieux.

Mais, à côté du principe des Gouvernements démocratiques, voici que le principe du Gouvernement personnel apparaît à son tour ; et cela, affirme-t-on, en faveur du peuple et de la liberté mêmes : « Après une révolution, le seul moyen de sauver la liberté, c'est de la restreindre », a dit de Tocqueville ; accoupler ces deux principes, dit Louis-Napoléon, « c'est jeter les bases du seul édifice capable de supporter plus tard une liberté sage et bienfaisante. » — D'ailleurs, le peuple lui-même, « ennemi de toute théorie abstraite », souhaite et réclame, comme gage « de son union intime avec le souverain, qui fait la force de la France [2] », « ùn pouvoir fort et respecté [3] », un pouvoir « capable de vaincre les obstacles qui arrêteraient sa marche, car la marche de tout pouvoir nouveau est longtemps une lutte ».

Les appuis qu'il faut à ce pouvoir nouveau, à ce Gouvernement personnel, — c'est-à-dire, à défaut de la tradition, la force et l'investiture divine, — il les a, dès le premier jour, trouvés ; « l'armée source de toute force », lui a donné l'appui matériel, la religion « source de toute justice », l'appui moral [4] ; il a donc, de son côté, dès le premier jour, favorisé, vanté, flatté, soutenu, la religion et l'armée ; il les a liées l'une à l'autre pour doubler leur puissance ; il suivra, désormais, et développera la même politique.

« Soldats », a dit, au 2 décembre, le Prince-Président, « soyez fiers de votre mission ; vous sauvez la patrie, car je compte sur vous, non pour violer les lois, mais pour faire respecter la première loi du pays, la souveraineté nationale, dont je suis le légitime représen-

1. *Qu'est-ce que l'Empire?*

2. Discours de l'Empereur au banquet offert par la Chambre de commerce de Marseille, 17 novembre 1860.

3. Discours du Président de la République à la Commission consultative, 31 décembre 1851.

4. Message au Corps Législatif, 24 juin 1852.

tant ». Ce sophisme ne peut égarer les esprits juridiques : l'armée, au 2 décembre, a bel et bien violé la Constitution, c'est-à-dire la loi suprême du pays. Un pareil précédent semble, au premier abord, dangereux pour celui-là même qui l'a inspiré, et contre qui il peut se retourner un jour. Mais il convient d'observer, à la décharge de l'armée, qu'elle a agi, pour ainsi dire, inconsciemment. Elle ne s'est pas, à proprement parler, révoltée, il n'y a pas eu de *pronunciamento*. Les soldats ont obéi à leurs généraux, les généraux au ministre de la Guerre, non point en tant que général, mais, comme cela doit être, en qualité de ministre et d'autorité civile, le ministre de la guerre au Président de la République en tant que chef du Pouvoir Exécutif. Le chef du Pouvoir Exécutif, légalement, a assumé toute la responsabilité de l'acte. L'armée, légalement, n'est point coupable. Outre le chef du Pouvoir Exécutif, qui est aussi, naturellement, le chef suprême de l'armée, le seul coupable, c'est le dogme de l'obéissance passive, — cette arme à deux tranchants qui préserve la société civile des excès du militarisme ou qui la livre à l'armée, selon que ce chef suprême respecte ou viole les lois ; — c'est l'obéissance passive, qui, cette fois, a fait d'elle un instrument d'iniquité. Avec ce dogme, le Gouvernement personnel n'a pas à craindre le sort qu'il a fait subir au Gouvernement démocratique ; il n'existe qu'à son profit. — Aussi ne néglige-t-il rien pour le consolider et l'affermir : « Soldats, n'oubliez pas que l'obéissance passive aux ordres du chef du Gouvernement est le devoir le plus rigoureux de l'armée, depuis le général jusqu'au soldat[1]. »

La Constitution proclamait implicitement, avec les grands principes de 1789, la liberté des cultes. Toutefois, l'article qui mettait cette liberté sous la sauvegarde du Sénat, mettait spécialement sous la même sauvegarde « la religion », c'est-à-dire apparemment « la religion catholique. » La religion catholique ne redevient pas sans doute religion d'État, mais l'Empire ne dissimule point qu'il la protège tout particulièrement. Elle y gagne, comme lui, comme lui elle le comprend. Et, tandis que l'Empereur, « assez consciencieux pour déclarer qu'il la protège hautement », voit en elle « la base de toute société et de tout Gouvernement ayant le sentiment de sa mission[2] », les évêques chantent des *Te Deum*, et « la main de Pie IX reste étendue sur la France devenue l'Empire... Une ère de prospérité commence à l'ombre de cette bénédiction[3]. »

1. Proclamation du 2 décembre 1851 à l'armée.
2. Discours de Rennes, 1858.
3. Victor Hugo, *Histoire d'un crime*, IV, 19.

Le principe du Gouvernement démocratique et le principe du Gouvernement personnel étant juxtaposés, il s'agit à présent d'en combiner les effets. Ce sera l'œuvre des institutions napoléoniennes.

Les institutions de l'Ancien Régime ont disparu dans l'oubli, il ne peut être question de les en tirer. Le régime semi-libéral qu'ont institué et conservé les chartes de 1814 et de 1830 pour faire accepter par l'opinion le retour de la royauté, « a été stérile pour les progrès réels [1] », et ne lui a point davantage procuré la stabilité. — Dans cette conjoncture, pourquoi ne pas revenir aux institutions impériales? L'heure est propice ; « comme en 1800, les folles utopies et les funestes doctrines ont porté dans la société une profonde perturbation » ; « comme en 1800 et en 1804, les institutions de Napoléon Ier semblent propres à l'en guérir [2] ». Sans doute, les prodiges de l'héroïque époque ne sauraient se reproduire » ; mais il n'est pas vrai de dire que « son nom et son souvenir ne suffiraient pas à rien fonder de stable [3] » ; il n'est plus là, soit, « mais ses institutions ne peuvent-elles pas encore sauver le pays? » — Oui certes, « le système créé par le Premier Consul au commencement de ce siècle, et qui a déjà donné à la France le repos et la prospérité, les lui garantirait encore ». C'est « cette conviction, formée en lui depuis longtemps », qui a engagé Louis-Napoléon « à soumettre au jugement des Français les bases principales d'une Constitution empruntées à celle de l'an VIII [4] ». — Et il appuie cette conviction d'un raisonnement bien simple.

Napoléon Ier n'a pas laissé que la gloire. « L'organisation de l'administration publique qu'il a improvisée... est restée le modèle de tout bon système administratif, » et on lui doit, en grande partie, d'avoir « pu résister aux envahissements des factions anarchiques. Les Codes Napoléon... semblent appelés à régir toujours la France... Le Concordat est resté le plus admirable pacte... entre l'Église et le Pouvoir politique [5]... » Bref, en toute matière, civile, économique, sociale, les grandes lignes ont été tracées par Napoléon Ier, et « notre société actuelle n'est pas autre chose que la France régénérée par la Révolution de 1789 et organisée par l'Empereur » ; « la charpente de notre édifice social est son œuvre et elle a résisté à sa chute et à trois révo-

1. *Qu'est-ce que l'Empire?*
2. *Qu'est-ce que l'Empire?*
3. Proclamation du comte de Chambord, 1852.
4. Préambule de la Constitution du 14 janvier 1852.
5. *Qu'est-ce que l'Empire?*

lutions [1] ». Et pourquoi cela, sinon parce que toutes ces institutions étaient excellemment pratiques ?

Or, Napoléon Ier avait fondé autre chose encore : des institutions politiques qui constituaient réellement le Gouvernement impérial et en faisaient la force. Elles ont disparu avec lui. Mais, « puisque la France », s'est dit Louis-Napoléon, « ne marche depuis cinquante ans qu'en vertu de l'organisation administrative, militaire, judiciaire, religieuse, financière, du Consulat et de l'Empire, pourquoi n'adopterions-nous pas aussi les institutions politiques de cette époque ? Créées par la même pensée, elles doivent porter en elles le même caractère de nationalité et d'utilité pratique ». Ce retour à l'organisation politique inventée par le grand homme est d'autant plus naturel que cette organisation devait, suivant ses vues, coordonner tout ce qu'il avait fondé, d'autant plus souhaitable que, dans ce temps d'épreuves, ce sont les institutions politiques qui manquent le plus. Les institutions dont il s'agit ne sont, quoiqu'on ait prétendu, nullement tyranniques ; à la vérité, on les a peu connues, ou méconnues, et l'on a pris texte des moindres plaintes pour calomnier « un gouvernement éminemment ferme [2] » ; c'est à tort : elles limitent sagement, mais elles assurent largement la liberté réelle ; et surtout, il faut y insister, elles sont pratiques ; et il est logique, en dépit des idéologues, « de préférer les préceptes du génie à leurs doctrines spécieuses [3] ». — Maintenant que « la grandeur de Napoléon ne les absorbe plus », on peut d'ailleurs se rendre compte de la tranquillité et du bonheur que, durant quatorze ans, elles ont procuré au pays ; où donc trouveraient-elles une plus probante sanction que dans ces quatorze années de félicité publique ? et, si elles avaient pu se développer sous une longue période de paix, « à quel degré de puissance et de prospérité serait donc parvenue notre patrie [4] ? » Quant à leur solidité, la façon même dont elles ont disparu l'atteste, puisque, « au lieu de disparaître au premier souffle des agitations populaires, elles n'ont été renversées que par toute l'Europe coalisée contre nous [5] ».

Dans les paroles qu'il prononce, dans les formules qu'il emploie, Napoléon III cherche également à établir cette conciliation qu'il tente dans les faits entre la souveraineté nationale, principe essentiel des

1. Préambule de la Constitution.
2. *Qu'est-ce que l'Empire ?*
3. Préambule de la Constitution.
4. *Qu'est-ce que l'Empire ?*
5. Préambule de la Constitution.

Gouvernements démocratiques, et le plus important peut-être des Gouvernements d'en haut, l'investiture divine : « Appelé au trône par la Providence et par la volonté du peuple français [1] », il essaye, à son tour, en les juxtaposant, de concilier les inconciliables. Certains docteurs du XVI[e] siècle ont risqué la même entreprise : l'auteur des *Vindiciæ contra tyrannos* distingue : « Dieu *institue* les rois, le peuple *constitue* les rois, leur délivre le royaume [2] ». Et Pigenat, curé de Notre-Dame des Champs, dit, dans le même sens, « que la puissance de régner, nonobstant toute succession, vient de Dieu », mais que « c'est par les clameurs du peuple qu'il déclare celui qu'il veut qui commande comme roi. *Vox populi, vox Dei* ». Cette subtilité, toutefois, ne sauve pas de la contradiction évidente ; si le peuple n'est qu'un intermédiaire entre la cause et l'effet, sa volonté n'est pas libre, et la souveraineté nationale n'est que fictive ; si sa détermination est libre, la volonté divine n'a aucune part dans la désignation qu'il fait. Il faut donc choisir entre les deux origines, entre les deux principes ; l'acquiescement à l'un implique le renoncement à l'autre. Il y a juxtaposition, il ne saurait y avoir conciliation. — Il est vrai que la juxtaposition est agréable à l'esprit, la formule habile et facile l'illusion. Aux yeux du peuple, Napoléon III apparaît tel qu'il se proclame en tête de tous les actes qu'il signe : « ... par la grâce de Dieu et la volonté nationale, Empereur des Français. »

Somme toute, le Gouvernement césarien de 1852 s'appuie bien sur la même équivoque que la conception théorique de cette forme de gouvernement ; il prétend opérer le même tour de force ; il a le même but apparent.

Il a aussi le même but réel, plus ou moins conscient selon les individus : la défaite du Gouvernement démocratique, la victoire du Gouvernement personnel. — « Le prince, » dit M. Émile Olivier, « constitua beaucoup d'autorité dans son Gouvernement, il n'y mit pas de despotisme ». Cela est vrai, en ce sens que ce Gouvernement personnel était, non point despotique, arbitraire en fait comme en droit, mais seulement, ainsi que peuvent l'être, on l'a vu, les Gouvernements d'en haut, autoritaire et légal, et tenu, en fait, par des règles très fortes que la coutume et les exigences des temps et des lieux lui imposaient ou qu'il s'imposait à lui-même. Mais il ne faut pas aller plus loin ; un pareil Gouvernement n'est pas despotique, on l'accorde ! mais il de-

1. Lettre aux souverains de l'Europe, 4 novembre 1863.

2. Esmein, *Cours d'histoire du Droit public* à la Faculté de Droit de Paris, 1896-97.

meure, par définition même, l'opposé du Gouvernement démocratique. — Sur ce point, l'opinion des contemporains est unanime. Sans doute, il ne s'agit pas d'un despotisme à la turque, avec accompagnement de pillages, de férocités et de bastonnades, et il reste entendu, une fois pour toutes, que, lorsqu'on appliquera le mot despotisme à l'Empire autoritaire, ce sera par figure de rhétorique et par extension littéraire. Toutefois, il est certain aussi que le nom de Gouvernement démocratique donné à ce régime ferait sourire tous les hommes éclairés. Le Gouvernement démocratique, au moins momentanément, a disparu derrière le Gouvernement personnel ; et c'est le Gouvernement personnel qui, despotique ou simplement autoritaire, triomphe sous le masque du Gouvernement césarien.

Comme il s'est conformé, dans son but apparent et dans son but réel, à la conception générale du Gouvernement césarien, l'Empire autoritaire s'y conformera aussi dans ses moyens : atrophie du Pouvoir Législatif, c'est-à-dire de l'organe démocratique par excellence, hypertrophie du Pouvoir Exécutif, c'est-à-dire du pouvoir du Prince ; dissimulation de cette situation, tant par le plébiscite que sous les considérations fallacieuses.

Le Pouvoir Législatif sera énervé dans son origine, affaibli dans son fonctionnement. — On ne supprimera pas le suffrage universel ; bien plus, l'esprit du système en comportera l'usage le plus étendu, la plus nette reconnaissance. Mais, loin d'être nuisible, pour peu qu'on le surveille, il sera utile pour peu qu'on le dirige. Tout aussi bien que le plus inébranlable des obstacles, il pourra devenir le plus inébranlable des soutiens, le plus dévoué des instruments. Il n'y a qu'à savoir le prendre. On pourra y réussir avec de l'énergie et du tact. Soustrait aux excitations de la presse et des réunions publiques, bien tenu en main par l'administration, il nommera les candidats envers lesquels le pouvoir affichera sa bienveillance, et lui donnera, non des contrôleurs, mais des valets.

Ce n'est point assez. Il faut que ces valets, s'il leur vient jamais des velléités d'indépendance, ne puissent les convertir en actes. Comme l'exige la théorie, ils n'auront donc point d'action politique ; et leur action législative elle-même sera restreinte, préparée, critiquée, sanctionnée. — Dans cette voie, il est vrai, le Second Empire, tout en copiant le Premier, n'ira pas aussi loin que lui. Le Premier Empire, pour achever de le rendre docile, avait démembré le Pou-

voir Législatif « entre trois corps invalides de naissance, passifs par institution ;... le Tribunat discutait et ne statuait pas, le Corps Législatif statuait et ne discutait pas ; le Sénat conservateur avait pour emploi le maintien de cette paralysie générale [1] ». Plus tard, les tribuns bavards mis à la porte, le Corps Législatif resta muet. Le Second Empire conservera un Sénat, mais le Corps Législatif nouveau réunira les droits du Tribunat et de l'ancien Corps Législatif ; il aura donc, à la fois, la parole et la décision ; il sera aussi moins étroitement ligotté que l'ancien. Il aura véritablement une personnalité ; — seulement ce sera une personnalité atrophiée.

En face du Pouvoir Législatif impuissant, le Pouvoir Exécutif omnipotent : « Que voulez-vous », disait Bonaparte à La Fayette, « Siéyès n'avait mis partout que des ombres, ombre judiciaire, ombre de gouvernement. Il fallait bien de la substance quelque part, et, ma foi, je l'ai mise là, dans le Pouvoir Exécutif ». Le Second Empire, sur ce point encore, copiera le Premier. « Il promettra dans l'avenir la liberté pour couronne à la servitude [2]. » En attendant, une concentration énergique de pouvoirs sera nécessaire dans la main de l'Empereur, et d'autant plus nécessaire qu'il se déclarera responsable. Si vous en jugez autrement, dit aux Français Louis-Napoléon : « choisissez un autre à ma place, car je ne veux plus d'un pouvoir qui, impuissant à faire le bien, me rend responsable d'actes que je ne puis empêcher, et m'enchaîne au gouvernail quand je vois le vaisseau courir vers les abîmes [3]... »

Par conséquent, et toujours conformément au système théorique, Louis-Napoléon interviendra dans le fonctionnement du Pouvoir Constituant et du Pouvoir Législatif. — Il fera seul, tout au moins il préparera et inspirera, comme il lui semblera bon et seulement s'il lui semble bon, toutes les améliorations constitutionnelles, soit qu'il agisse directement, soit qu'il agisse par l'intermédiaire du Sénat, sa créature et son porte-paroles. — Il gagnera sur le Pouvoir Législatif tout ce que perdra le Corps Législatif ; le tri que subiront les candidats, non moins que les lisières que supporteront les élus, l'assureront de leur complaisance. — Surtout, il ne sera pas porté la plus légère atteinte à son Pouvoir Exécutif démesurément accru. Il dominera et fera mouvoir réellement la représentation extérieure, l'administration intérieure, et tous les corps constitués, l'armée, instru-

1. Taine, *Le Régime moderne*, l. 1, ch. III, § 7.
2. Duc de Broglie, *Vues sur le gouvernement de la France.*
3. Proclamation au peuple, 2 décembre 1852.

ment de défense politique autant que de défense nationale, l'Église, la presse, les groupements économiques et sociaux, bref toutes les forces agissantes. — Enfin, depuis le 2 décembre 1852, l'hérédité est venue renforcer cette puissance, en lui donnant, dans la réalité des faits, l'irresponsabilité qu'il repousse en apparence, et boucler, pour ainsi dire, le harnais du Gouvernement personnel, armé désormais de pied en cap.

A ce croquis rapide du Gouvernement personnel, on a fait l'objection suivante : Les choses ne se présentent point ainsi ; le Gouvernement personnel ne domine pas aussi crûment ; car les dispositions où l'on voit la marque du Gouvernement personnel ne sont que les effets de la séparation des pouvoirs strictement appliquée. — Or, il n'en est rien. La séparation absolue des pouvoirs, si elle est possible en théorie, ne l'est point en pratique. Le domaine des deux pouvoirs n'est pas exactement délimité. Ils ont des points communs ; il y a des questions auxquelles ils sont intéressés également; et les Constitutions de la Révolution et des États-Unis, où les conséquences de la séparation des pouvoirs furent le plus logiquement déduites, ne furent point sans admettre, à ce sujet, des dérogations de détail à la sévérité des principes. Dès lors, il est forcé que les pouvoirs se fassent des concessions mutuelles, ou que l'avis de l'un des deux prévaille sur l'avis de l'autre. Pour obtenir cette préférence de la Constitution, la même lutte, depuis cent ans, se livre dans tous les Etats ; et l'on pourrait dire que l'histoire des Constitutions françaises en particulier n'est que celle des triomphes et des défaites alternatifs du Pouvoir Exécutif et de la Puissance Législative. — En 1852 pas plus qu'à toute autre époque, la séparation absolue n'a été réalisée ; mais le Pouvoir Exécutif, cette fois, l'a emporté sur son adversaire ; il y a eu, comme toujours, collaboration des deux pouvoirs, mais, cette fois, avec prépondérance du Pouvoir Exécutif. — Est-il besoin de le démontrer avec plus d'insistance ? Et qu'est-ce donc que cette ingérence continuelle du Pouvoir Exécutif, non seulement dans le fonctionnement du Pouvoir Constituant, mais dans le recrutement et dans le fonctionnement du Pouvoir Législatif, dans la constitution de ses rouages, dans leur fonctionnement, dans la préparation et la confection de ses œuvres, tandis que lui-même reste soustrait, dans l'exercice de toutes ses attributions, à l'ingérence du Pouvoir Législatif, sinon le rétablissement, à son profit, de la collaboration, mieux encore, de la confusion des pouvoirs qu'on proscrit en apparence, c'est-à-dire, en dernière analyse, la restauration du Gouvernement personnel?

Pour dissimuler cette situation véritable, le Gouvernement personnel, on le sait, a surtout recours au plébiscite — au plébiscite césarien. « Proclamation, par la Constitution, de la responsabilité devant les Français du chef qu'ils ont élu ; droit, pour lui, de faire appel à leur jugement souverain » : voilà, d'après le préambule de la Constitution, quelle en est la formule. Consultation libre et libre jugement du peuple, en théorie ; mais, en fait, approbation certaine et fatale de l'acte qu'il juge : voilà quelle en est la pensée. — La démonstration en a été faite au 2 Décembre : « Pour maintenir la République et sauver le pays, » le prince Louis-Napoléon a invoqué « le jugement solennel du seul souverain qu'il reconnaisse en fait, le peuple ». Satisfait d'être soumis, le peuple l'était. Mais, pour une bonne part cependant, son adhésion est venue de l'impossibilité qu'il y a à se révolter contre le fait accompli. Il n'a pas refusé la carte, mais, par précaution, elle était forcée. — De la même façon, la Présidence décennale s'est transformée en Empire, c'est-à-dire en dictature définitive et légale ; et désormais la nation tout entière est livrée à l'arbitraire d'un homme.

A la rescousse du plébiscite viennent également les mensonges officiels et doctrinaux que l'on connaît : Seul l'Empire peut, à les en croire, donner à la nation la dignité et l'ordre, et faire le bonheur du peuple.

La dignité nationale ne pourrait être mieux garantie que par « un Gouvernement assez fort... pour être respecté comme il convient dans les conseils de l'Europe [1]. » Mais ce n'est pas assez pour la France d'être respectée dans son Gouvernement ; on lui promet plus ; elle a joué dans le passé un rôle civilisateur admirable ; « elle ne l'a pas abdiqué ; l'avenir le démontrera [2]. »

Comme la dignité et l'influence à l'extérieur, l'ordre, à l'intérieur, sera maintenu sans faiblesse ; les causes principales de désordre ont d'ailleurs disparu avec le régime précédent.

La liberté a fait le plus grand mal au pays ; et ses institutions ne conviennent pas au génie français. Les doctrines de liberté ne sont pas seulement utopiques ; elles ont un caractère international très prononcé ; elles sont ainsi doublement dangereuses. Méfions-nous de ces systèmes cosmopolites qu'on prétend bons pour tous les États, pour toutes les races ; les systèmes politiques doivent varier avec les

1. Discours de Rennes, 1858.
2. Proclamation au peuple français, 1859.

races et les États ; il n'y a point, en politique, de vérité abstraite et universelle ; il n'y a que des vérités nationales, il ne doit y avoir que des systèmes nationaux. N'en déplaise aux idéologues, le gouvernement du pays par le pays n'est donc pas une si belle conquête, un produit si fatal qu'ils le disent des civilisations modernes. C'est un accident particulier aux races anglo-saxonnes, aux peuples individualistes du nord. Libre aux Anglais, aux Américains, aux Belges qui parlent flamand de se régir eux-mêmes. Chez nous, cette forme de gouvernement a engendré mille maux : écartons-la avec horreur. Aussi bien, ce qu'il faut aux races latines, turbulentes et passionnées, ce n'est point un régime qui favorise leur turbulence et accroisse leurs divisions ; c'est l'unité, et, pour l'obtenir, l'obéissance à un chef énergique qui dispose de toutes les forces du pays. « Nous autres Français, nous ne sommes pas un peuple, mais une armée [1]. »

Plus de ces vaines concessions, plus de ces libertés mensongères qui, sous prétexte d'émancipation, ne servent qu'à réveiller les passions anarchiques. Plus d'Assemblées brouillonnes, plus de discussions oiseuses, plus d'anarchie parlementaire. Certaines gens ont la superstition du parlementarisme ; Louis-Napoléon se croyait prédestiné à le détruire. Sous la Restauration, sous la Monarchie de juillet, le parlementarisme a révélé de brillants orateurs : il n'a donné aucun résultat utile. Lui-même, il s'est pour ainsi dire, suicidé par la faute des Chambres, « qui, ayant abusé de l'influence qui leur avait été donnée et voulu tout dominer, avaient compromis l'équilibre gouvernemental [2] ». Sous la seconde République, le mal n'a fait que s'aggraver : « L'Assemblée, qui devait être le plus ferme appui de l'ordre, est devenue un foyer de complots. Le patriotisme de trois cents de ses membres n'a pu arrêter ses fatales tendances. Au lieu de faire des lois dans l'intérêt général, elle a forgé des armes pour la guerre civile ; elle a attenté au pouvoir que Louis-Napoléon tenait directement du peuple ; elle a encouragé toutes les mauvaises passions, elle a compromis le repos de la France [3]... » Grâce à la dissolution de cette Assemblée, la France a recouvré son repos ; la suppression du parlementarisme le lui garantira.

Pour sortir à tout prix d'une situation néfaste, pour rétablir la sécurité réelle de l'avenir, il a fallu malheureusement troubler la feinte sécurité du moment ; il a fallu fonder la paix sur le coup de

1. Laboulaye, *Le Parti libéral.*
2. Discours à l'ouverture de la session législative, 29 mars 1852.
3. Proclamation au peuple, 2 décembre 1851.

force. Malgré la bonne intention, le moyen ne laisse pas de sembler paradoxal aux gens soupçonneux. Raison de plus éviter le retour à de pareilles extrémités par une vigilante rigueur, une fermeté sans défaillances; c'est l'avis, c'est la volonté de l'Empereur. A quoi bon avoir obtenu, avec le trône, les institutions qu'il estimait nécessaires, s'il faut consentir à l'abaissement du trône, à l'affaiblissement des institutions? Il reviendra souvent là-dessus dans les années suivantes... « Comme je n'ai pas accepté le pouvoir de la nation dans le but d'acquérir cette popularité éphémère, prix trompeur des concessions arrachées à la faiblesse, mais afin de mériter un jour l'approbation de la postérité en fondant en France quelque chose de durable, je ne crains pas de vous le déclarer aujourd'hui, le danger, quoi qu'on dise, n'est pas dans les prérogatives excessives du pouvoir, mais dans l'absence de lois répressives [1]... » « La France a montré sa haine contre l'anarchie. Elle a voulu me donner un pouvoir assez fort pour réduire à l'impuissance les fauteurs de désordre [2]... » Elle a, en effet, cédé ce pouvoir, dans la peur, dans le découragement, dans l'imprévoyance, dans la faiblesse et le désarroi du moment; elle ne saurait s'étonner que celui qui en est investi en use avec énergie. — Au surplus, pour qui en use-t-il, sinon pour elle? Déjà, « dans les campagnes, comme dans les villes, un peuple de travailleurs jouit du bonheur de ne plus trembler et de vivre sûr du lendemain [3]. » Qu'il persiste dans son obéissance et ce bonheur persistera. C'est à bon droit qu'il ferme ses oreilles aux excitations prudentes et perfides des partis vaincus. C'est à bon droit qu'il maudit les dissidents comme des séditieux.

Séditieux, ils le sont en effet, et leur endurcissement est rendu plus manifeste par la conduite bienveillante du Prince vis-à-vis de ceux de ses anciens adversaires qui ont sacrifié leurs préjugés au bien du pays.

Car une de ses préoccupations les plus constantes, les plus intelligentes, les plus louables, a été, dès la première heure, de favoriser le ralliement. — L'exemple lui venait de haut; Napoléon I[er] avait dit: « Gouverner avec un parti, c'est se mettre tôt ou tard dans sa dépendance. On ne m'y prendra pas. Je suis national ». Et le ralliement avait été l'un de ses moyens de gouvernement les plus habiles et les plus précieux. Napoléon III dit de même: « Le Gouvernement est assez juste pour appeler à lui tous les honnêtes gens, quels que soient leurs

1. Discours du trône, 19 janvier 1858.
2. Proclamation au peuple français, 3 mai 1859.
3. Emile Ollivier, *L'Empire libéral*, *Napoléon III*.

antécédents politiques[1] » ; il s'engage à les accueillir « avec empressement », et, comme il le dit, il le fait tous les jours. Il accueille ou il accueillera des républicains comme MM. Billault, Duruy, Ollivier, Géry, Jolibois, Duvernois, des orléanistes comme MM. Magne, Baroche, Fould, Delangle, Vuitry, Dupin, Drouyn de Lhuys, Chasseloup-Laubat, Béhic, la Valette, des légitimistes comme MM. d'Andigné, de Mortemart, de Grammont, de la Rochejacquelin ; il laisse, et surtout il laissera, c'est une justice à lui rendre, la porte des administrations ouverte à tous les partis, comprenant que c'est le bien servir que bien servir l'État[2] ; bref il utilise ou utilisera [illegible] les hommes de talent et de bonne volonté ; à l'entendre, il désarmera par son équité tous ceux qui ne sont pas des sectaires, et cette tactique, en plus de sa fermeté, assurera l'apaisement dont il répond et l'ordre qu'il a promis.

En même temps que l'ordre, l'Empire promet au peuple le bonheur, et non pas seulement « celui de ne plus trembler »,.. mais celui que peut lui procurer l'amélioration matérielle de son sort. César doit flatter la démocratie césarienne, et lui marquer de l'intérêt ; il n'y manque pas. Il ne se borne pas à améliorer en effet le sort des humbles ; il affecte de s'occuper uniquement d'eux, de sacrifier à ce soin toutes les autres préoccupations, d'être plus révolutionnaire que les libéraux, et plus utilement ; il se ménage l'appui des humbles au prix d'un peu d'intérêt, de quelques réformes et de beaucoup de louanges. — Cela est fatal. Un certain nombre d' « intellectuels », d'idéologues et de songe-creux, se retirent de lui. Qu'à cela ne tienne : l'assistance qu'on lui refuse en haut, César la trouve en bas. Cette minorité intelligente qui lui est contraire n'est qu'une infime minorité. La foule ne la comprend pas, et ce n'est que de la foule que dépend la puissance des princes : à défaut de l'approbation de quelques penseurs, il lui suffit, à lui, de son consentement, à elle. — Après cela, qu'on le caractérise de telle ou de telle façon, qu'on en apprécie diversement le but et les moyens, le régime vivra.

III

Il faudra, pour bien connaître le système, poursuivre dans le détail l'application des idées qui l'ont inspiré. Mais déjà ces idées sont

1. Discours de Rennes, 1858.
2. Vacherot.

assez nettement dégagées pour qu'on en puisse, après le croquis, essayer la critique.

« Gambetta nous a dit souvent », raconte M. de Chaudordy, que la Constitution qui convenait le mieux à notre pays, et qui avait ses préférences était celle de la présidence du prince Louis-Napoléon [1]... » Il est de fait qu'elle donnait au pays « un Gouvernement », qu'elle était d'une heureuse conception, d'une exécution habile, qu'elle plaisait également aux uns en restaurant l'autorité, aux autres en les leurrant d'une apparence de liberté ; qu'à ce point de vue, elle mérite l'estime de l'homme d'État. — A défaut de liberté, elle donne l'égalité, et les peuples (le peuple français plus que les autres peut-être) y tiennent par-dessus tout et s'en contentent aisément. Sans doute le despotisme démocratique lui-même peut y porter atteinte, parce qu'il lui faut grouper autour de lui un certain nombre d'hommes dévoués auxquels, en échange de leur dévouement, il accorde une protection et une faveur particulières. Mais enfin ce n'est là que l'exception, et il est bien vrai qu'il laisse, somme toute, subsister l'égalité dans la multitude, et achète le pouvoir arbitraire, qui lui importe le plus, par une concession qui ne lui coûte guère, et que rend évidente le maintien du suffrage universel. Ainsi l'instinct aveugle de l'égalité conclut un pacte avec le désir de la toute-puissance ; ainsi la multitude renouvelle avec le despotisme une alliance vieille comme le monde. — Mais la multitude trouve dans cette alliance autre chose encore que l'égalité ; les Français à peine émancipés y trouvent un autre charme : la satisfaction de se sentir dirigés par une main ferme, de n'avoir plus à s'occuper du lendemain et de le sentir assuré cependant. — Fanatisme de l'égalité, fanatisme du repos : voilà donc les passions sur lesquelles est fondé l'Empire autoritaire. Il durera autant qu'elles, qui semblent faites pour durer toujours.

Mais cela peut n'être qu'une illusion : dureront-elles toujours vraiment ? Le contraire est possible, probable même pour les esprits prévoyants, et là, pour le régime, est l'immense et l'incessant danger. Légales ou extra-légales, des oppositions peuvent naître et s'accroître... Quelle sera alors l'attitude du Gouvernement ?

Si restreinte que soit, en fait, la souveraineté du peuple, de quelques précautions que ses manifestations soient entourées, quelque pression administrative qui pèse sur elle, le peuple, qui l'a conservée nominalement, peut, un jour ou l'autre, se remettre à en user effec-

1. *La France* en 89, p. 100, en note.

tivement. « Ce n'est pas inutilement qu'un peuple a vécu pendant trente-trois ans au grand air de la vie publique [1] ». Après un moment de sommeil, l'ennui lui vient, il rêve de retourner à l'action, et, puisqu'après tout on lui a laissé la parole, il n'écoute plus les conseils ni les ordres du maître, mais il affirme la résolution qu'il prend par l'élection de ses représentants. — Ceux-ci, à leur tour, élus pour faire prévaloir sa volonté, soutenus, poussés, encouragés par l'opinion, ont tôt fait de reprendre énergiquement l'exercice des droits qui n'ont pas été dérobés à l'Assemblée. Il reste au Parlement un minimum de pouvoir, qu'on n'a pas osé lui enlever ; faible et docile, parce qu'il était dépendant, il ne s'en est encore que peu servi ; mais qu'il s'en serve, maintenant que son indépendance lui rend la hardiesse et l'espoir, et l'on verra beau jeu. Qu'il n'en laisse pas prescrire la moindre parcelle, et, devant lui, le Pouvoir Exécutif sans doute reculera à son tour.

Ce n'est pas tout. La crainte de voir la Révolution tenter, par des moyens extra-légaux, ce que, par des moyens légaux, tente l'opposition, agira sur le Gouvernement plus encore que l'action de l'opposition elle-même. — Devant la sourde révolte, devant l'animosité du peuple qu'il n'avait point prévue, l'idée lui vient-elle de rogner encore sur la part d'influence qui est restée à la souveraineté nationale, en mettant, par exemple, des restrictions à son exercice, ou en apportant des restrictions nouvelles à l'exercice de ce Pouvoir Législatif qui lui cause encore mille ennuis ? Constitutionnellement, il le peut, soit qu'il obtienne du peuple le blanc-seing qu'il a le droit de lui demander pour le mater davantage, soit qu'il biaise, évite de risquer le tout pour le tout, procède à des changements judicieux par l'intermédiaire de son Sénat, et ruine en détail ce qu'il hésite à supprimer brutalement. — Constitutionnellement, il le peut ; mais en fait, il ne l'osera pas ; et cela, pour deux raisons. D'abord, la question ne se posera qu'au moment d'une crise, issue, probablement, des fautes que le Gouvernement aura commises ; c'est-à-dire que, bien loin de pouvoir faire appel à une nation sympathique, bien loin même de pouvoir compter sur son apathie pour prendre contre elle de nouvelles mesures, le Gouvernement se trouvera en face d'une opinion franchement antipathique, et il ne fera, dès lors, que redoubler le péril en prétendant le combattre. Ensuite, si ce Gouvernement, qui est personnel, a triomphé du Gouvernement démocratique, la

1. Ed. Laboulaye, *Le Parti libéral.*

société démocratique n'en a pas moins subsisté. Or, à la société démocratique la forme du Gouvernement démocratique est évidemment celle qui s'adapte le mieux ; et bien quand même la démocratie s'est laissé séduire un temps par César, sa tendance naturelle reprend à la fin le dessus : et la tendance naturelle d'une société démocratique, c'est d'avoir un Gouvernement conforme à son caractère ; elle y vient, ou elle y retourne, elle le crée, ou le restaure ; et cette évolution nécessaire comme le cours des astres trouve impuissante la toute-puissance de César. — Ainsi donc, le Gouvernement, lorsque l'opposition légale l'assaillira, sentira vaguement que l'offensive est impossible, et qu'il ne ferait, en la prenant, que précipiter sa chute. Il s'adossera donc à la résistance, il retardera sa défaite par une lutte obstinée. Mais l'adversaire, en même temps, prendra conscience de sa propre valeur et de sa propre force ; plus exigeant à chaque minute, il menacera d'arracher ce qu'on ne lui rend pas. Le Gouvernement, après avoir renoncé à la conquête, cédera à la conquête. Il s'affaiblira maintenant pour s'être autrefois trop accru. Il n'aura pas le mérite de la générosité, il aura la honte de la concession. Il aura, pour l'instant, écarté la Révolution ; mais au fond de l'horizon il l'entendra gronder.

Bref, grâce à l'action de l'opposition, grâce à la crainte de la Révolution, il y a lieu de penser que fatalement, peu à peu, le Gouvernement personnel reculera devant le Gouvernement démocratique qu'il avait compté annihiler à jamais, le Pouvoir Exécutif devant le Pouvoir Législatif, représentant énergique et fidèle de la souveraineté nationale. Il y a lieu de penser qu'un jour, le Prince ne commandera plus à la Nation et au Parlement, mais la Nation au Parlement et au Prince. Il y a lieu de penser qu'un jour, avec les débris des institutions représentatives que Louis-Napoléon n'a pu faire disparaître, elle reconstituera, à défaut de mieux, le régime représentatif et parlementaire.

Il n'en serait autrement que si, à la perfection perpétuelle du Gouvernement se joignait l'indifférence perpétuelle de l'opinion. — Que le chef que s'est donné la nation ne commette jamais une bévue, ne l'entraîne jamais dans une guerre néfaste, ne prenne pas l'étouffement de l'oppression pour le silence de la quiétude ; qu'il n'agisse que pour elle, et jamais pour lui-même, qu'il règne par la fermeté, mais non par l'iniquité, ou par la douceur, mais non par la mollesse ; qu'il travaille seize heures par jour, veille à tout, prête l'oreille à toutes les demandes, à toutes les plaintes, à tous les reproches, qu'il y fasse

droit et s'efforce d'en rendre le renouvellement inutile ; qu'il soit parfait, en un mot, ou que, tout au moins, il le paraisse ; et que, pour le paraître, il réussisse constamment dans toutes ses entreprises, en deçà comme au delà des frontières ; — que, d'autre part, la nation ne secoue jamais, dans la servitude, l'oubli de la liberté perdue qui pèse sur sa mémoire, qu'elle soit lasse à jamais de l'action et de l'espérance, qu'elle trouve à jamais son bonheur dans le renoncement à son ancien idéal, à l'étonnement indigné de tous les peuples dont l'âme s'en est inspirée ; — ou bien enfin que l'habile main de son maître, tantôt câline, tantôt rude, refrène, sitôt qu'ils se font jour, les sentiments qui, peu à peu la raniment et la redressent, et qu'elle soit ainsi réduite, plutôt que résignée, à l'obéissance : — voilà à quelles conditions seulement le Gouvernement personnel, pur de tout alliage et de toute compromission, subira victorieusement l'épreuve redoutable des années. Qu'il y ait « un chef infaillible, impeccable, infatigable », une nation « incapable ou indigne [1] », qu'il y ait entre l'intérêt de ce chef et l'intérêt de cette nation un accord complet et permanent : à ce prix, et à ce prix seulement, durera le Gouvernement césarien appuyé d'une démocratie césarienne.

Pendant la première phase du Second Empire, cet accord existe, complet et permanent, entre la France et l'Empereur. Il lui paraît impeccable, infatigable, infaillible ; elle lui est soumise, complaisante et dévouée. Situation paradoxale, et qui, vraisemblablement, devra cesser tôt ou tard, mais qui se prolongera cependant une dizaine d'années. Cette situation permet au Gouvernement césarien de s'épanouir largement ; elle permet au régime d'en réaliser la conception tout entière. Quant à présent, la conception a pris corps ; le plan, comme il avait été conçu, a été exécuté : dans le même but apparent, dans le même but réel, avec les mêmes moyens. L'avenir en confirmera la critique.

1. Émile Ollivier, *La Presse*.

CHAPITRE III

LE POUVOIR CONSTITUANT : LE PEUPLE ET LE SÉNAT

I. — *Théorie.* — La propriété du Pouvoir Constituant au peuple. L'exercice partagé entre le peuple et le Sénat..... p. 54
II. — *Application.* — Le Sénat. Composition. Haute situation. — Sénatus-consultes annulatifs, interprétatifs, complémentaires, supplémentaires, modificatifs. Procédure des sénatus-consultes. — Le Sénat *instrumentum regni :* à cause de sa composition et de la situation de ses membres ; à cause de la situation dépendante du Corps tout entier ; à cause de la part directe que l'Empereur s'est formellement réservée dans la confection des sénatus-consultes. — Part restreinte du peuple. Nomination de l'Empereur. Modifications aux cinq bases fondamentales..... p. 55
III. — *Conclusion.* — Interdiction de discuter la Constitution..... p. 74

I

La souveraineté nationale étant admise par l'Empire, le Pouvoir Constituant, qui en est l'attribut inséparable, la mise en œuvre immédiate, appartient donc, en principe, à la nation. Mais ici une distinction est nécessaire entre la propriété et l'exercice de la souveraineté, entre la propriété et l'exercice du Pouvoir Constituant. Autre chose est la propriété, le domaine éminent de la souveraineté et du Pouvoir Constituant, autre chose l'exercice, le domaine utile. La propriété en est indivisible ; sinon la souveraineté n'impliquerait plus, comme elle le doit, « la faculté d'agir libre de toute influence étrangère, l'idée, en quelque sorte, de l'absolu appliqué à une force d'ordre social [1] » ; elle ne serait plus véritablement la souveraineté. L'exercice, au contraire, peut en être partagé. — Il en est ainsi dans le régime impérial. La propriété exclusive de la souveraineté, et, par conséquent, du Pouvoir Constituant, reste bien l'attribut du peuple. Mais le peuple et le Sénat en partagent l'exercice.

1. Larnaude, *Cours de Droit Public* à la Faculté de Paris, 1896-97.

Ce partage de l'exercice, au détriment du peuple, est nécessaire, selon la doctrine impériale, si l'on ne veut pas, à tout propos, provoquer l'agitation du pays par la convocation d'une Assemblée spéciale, brouillonne et inexpérimentée ; si l'on ne se résoud point, cependant, à reculer devant la crise inévitable en pareil cas, en ajournant *sine die* les réformes constitutionnelles les plus urgentes ; si l'on tient, enfin, à assurer le fonctionnement normal et régulier du Pouvoir Constituant. Mais c'est bien l'exercice seul qui en est ainsi partagé, et non la propriété. — Le Sénat, « gardien du pacte fondamental et des libertés publiques », décide les améliorations secondaires, fait les modifications de peu d'importance, par voie de sénatus-consultes ; il exerce le Pouvoir Constituant, mais seulement pour une part, mais seulement par délégation du peuple, mais seulement pour veiller à l'application constante des grandes règles constitutionnelles que le peuple a établies. — Le plébiscite constituant, d'autre part, conserve au peuple la propriété tout entière et la part la plus importante de ce Pouvoir, puisque, pour toute modification aux bases de la Constitution, le peuple est consulté et décide librement.

Telle est la théorie du Pouvoir Constituant dans l'Empire autoritaire. L'observation des faits ne la dément-elle pas ? La large part d'exercice laissée au peuple n'est-elle pas plus apparente que réelle ? l'exercice, à défaut de la propriété, le droit utile, ne lui est-il point, en fait, presque enlevé ? et ne lui reste-t-il pas seulement un droit éminent, une propriété platonique dépourvue de toute valeur effective? Hypothèse légitime, — et que vérifiera l'étude de la Constitution.

II

La Constitution instaure donc deux Pouvoirs Constituants, l'un principal et occasionnel, le peuple, — l'autre secondaire et permanent, le Sénat.

Le Sénat est conçu sur le même modèle que celui du Premier Empire, et, comme lui, composé de deux catégories de membres, les membres de droit, et les membres nommés par l'Empereur. — Par membres de droit, on n'entend plus, comme sous Napoléon I^er^, les grands dignitaires, archichancelier, architrésorier, grand amiral, etc., que le Second Empire n'a pas rétablis ; mais seulement, d'après l'ar-

ticle 20 de la Constitution, les maréchaux, amiraux et cardinaux. L'article 7 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 y joint les Princes français, « quand ils ont atteint l'âge de dix-huit ans accomplis. » — Quant à la plus grande partie des membres du Sénat, l'Empereur les nomme parmi « les citoyens qu'il juge convenable d'appeler à la dignité de sénateur [1] ». Le sénatus-consulte de l'an X donnait un pouvoir moindre au Premier Consul ; il lui permettait de faire entrer au Sénat, en plus des 80 sénateurs prévus par la Constitution de l'an VIII, toutes les personnes qui lui conviendraient ; mais sur ces 80 premiers sénateurs, 31 seulement furent nommés par lui ; pour les autres, il présenta une liste triple de candidats, et le choix fut fait par le Sénat lui-même. Ici l'Empereur n'est tenu par aucune règle ; il ne présente pas, il nomme, et il nomme qui il veut.

Toutefois, le nombre de ces nominations est limité. La Constitution du 14 janvier fixait le nombre total des sénateurs, y compris les sénateurs de droit, à 80 seulement pour la première année et à 150 pour l'avenir (art. 19). Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 augmente ce nombre, en comptant à part les sénateurs de droit ; les 150 membres prévus par la Constitution seront donc nommés par l'Empereur pour la totalité.

Le Sénat, dans ce système, n'est pas une doublure du Corps Législatif ; il « n'est plus, comme la Chambre des pairs, le pâle reflet de la Chambre des députés, répétant, à quelques jours d'intervalle, les mêmes discours sur un autre ton [2]. » Comme celui du Premier Empire, comme le Conseil des Anciens du Directoire, comme le Sénat des Etats-Unis, il ne participe pas, à peu près dans la même mesure que l'autre Assemblée, à l'exercice du Pouvoir Législatif. Il est autre chose qu'elle ; il est, effectivement, comme le veut le principe qui a présidé à l'organisation du Pouvoir Constituant, « le dépositaire du pacte fondamental et des libertés compatibles avec la Constitution [3] ». Comme tel, « il est composé des éléments qui, dans tous les pays, créent les influences légitimes : le nom illustre, la fortune, le talent, les services rendus [4] ». Comme tel, il jouit d'une autorité considérable, il a partout la préséance, il est honoré comme « le premier Corps de l'État ». Comme tel, « il se présente majestueusement ainsi qu'un puissant intermédiaire entre

1. Constitution de 1852, art. 20.
2. Préambule de la Constitution.
3. Id.
4. Id.

le monarque et la nation [1], » et doit « jouer le rôle salutaire et conservateur des anciens Parlements [2] ». — Il faut ajouter cependant que, malgré son rang et ses prérogatives, le Sénat, isolé dans sa puissance et sans communication avec le pays, était condamné à n'avoir sur lui qu'une autorité douteuse.

Or, il n'est pas seulement, au sens strict du mot, « gardien du pacte fondamental » ; c'est un gardien tout au moins qui a des droits bien singuliers, puisque, s'il ne contribue pas aux simples lois, il fait les lois organiques dont les autres ne sont que la conséquence, puisque, comme le Sénat du Premier Empire, il est « la Constitution vivante [3] ». En fait, il est le Pouvoir Constituant par excellence ; et c'est à ce titre qu'il vote, soit sur l'initiative du Gouvernement, soit *proprio motu*, sur l'initiative de l'un de ses membres ou sur le vu des pétitions qu'on lui adresse, les sénatus-consultes annulatifs, interprétatifs, complémentaires, supplémentaires et modificatifs.

Les sénatus-consultes annulatifs ont véritablement pour objet le maintien du pacte fondamental et de la Constitution. — Le Sénat peut intervenir alors dans les conditions sus-indiquées ; c'est-à-dire *proprio motu*, au sujet de tous les actes qui lui sont dénoncés comme inconstitutionnels par l'un de ses membres ou par les pétitions des citoyens ; ou bien sur l'invitation du Gouvernement, au sujet de tous ceux qu'il lui défère pour le même motif [4]. Mais, de plus, en cette conjoncture, il examine d'*office*, et non point seulement, comme du temps de Napoléon Ier, sur l'appel de l'Empereur, toutes les lois qu'a votées le Corps Législatif, et c'est pourquoi aucune loi ne peut être promulguée sans lui avoir été soumise [5]. — Il ne fait d'ailleurs cet examen qu'au point de vue constitutionnel, « uniquement sous le rapport des grands principes sur lesquels repose notre société [6] ; » c'est à tort que parfois « il se laisse entraîner à des discussions sur le fond même des lois [7] ; » c'est à tort, par exemple, qu'en 1856, il discute en législateur, article par article, une loi sur l'instruction publique ; et c'est avec raison que le

1. *Qu'est-ce que l'Empire* ?
2. Préambule de la Constitution.
3. Duc de Broglie, *Vues sur le gouvernement de la France.*
4. Constitution, article 29.
5. Constitution, article 15.
6. Préambule de la Constitution.
7. Latour-Dumoulin, *Lettres sur la Constitution de* 1852.

Moniteur lui donne un avertissement assez roide, le priant « qu'il veuille bien oublier les prérogatives de la Chambre des pairs. » Son examen terminé, il maintient ou annule ; il maintient les actes et les lois qu'il reconnaît constitutionnels, il oppose aux autres un veto absolu. L'article 26 de la Constitution prend soin de déterminer limitativement à quels textes il doit opposer ce veto ; il s'agit, en premier lieu, des textes « qui seraient contraires ou porteraient atteinte », non seulement à la Constitution proprement dite, mais encore « à la religion, à la morale, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l'égalité des citoyens, à l'inviolabilité de la propriété, au principe de l'inamovibilité de la magistrature » ; il s'agit en second lieu des lois ou actes qui compromettraient la défense du territoire. — Ce pouvoir d'annulation peut aller fort loin ; sous prétexte d'immoralité, disent les commentateurs, le Sénat pourrait s'opposer à la promulgation d'une loi qui mettrait les enfants naturels sur le pied des enfants légitimes ; et on y émettra plus tard l'idée de s'opposer à la promulgation de la loi des coalitions, sous prétexte qu'elle porte atteinte à l'inviolabilité de la propriété.

Toujours dans le but de veiller au maintien rigoureux de la Constitution, et bien que l'interprétation soit essentiellement du domaine judiciaire, il règle par sénatus-consulte « le sens des articles de la Constitution qui donnent lieu à différentes interprétations » (art. 27).

Il va plus loin dans ce sens, en complétant également la Constitution par des sénatus-consultes, comme le Gouvernement complète la loi par des décrets réglementaires. — En général, ces sénatus-consultes complémentaires auront pour but de régler « tout ce qui n'a pas été prévu par la Constitution et qui est nécessaire à sa marche[1] ». — Exceptionnellement et spécialement, ils assureront la continuité et le fonctionnement du Pouvoir Exécutif. Si Napoléon III meurt sans héritier légitime, adoptif, ou testamentaire, si l'un de ses successeurs meurt sans héritier légitime et direct, le Sénat, sur proposition des ministres réunis en Conseil de Gouvernement, avec adjonction des Présidents en exercice du Sénat, du Corps Législatif et du Conseil d'État, nommera par sénatus-consulte le nouvel Empereur et règlera l'hérédité dans sa famille, sauf ratification par plébiscite[2]. S'il y a lieu d'instituer une Régence, le Sénat, à défaut de Régent désigné par l'Empereur défunt ou par la loi constitutionnelle, élira le Régent, sur présentation du Conseil de Régence ou du Conseil de

1. Constitution, article 27.
2. Sénatus-consulte du 25 décembre 1852, article 5.

Gouvernement, et, à défaut de membres désignés par l'Empereur défunt, élira les membres qui doivent, avec certains princes français, composer le Conseil de Régence [1].

Comme il complète les indications de la Constitution, le Sénat, supplée à ses lacunes, en réglant, par sénatus-consultes, « la Constitution des colonies et de l'Algérie. » (*Constitution*, art. 27).

Enfin les sénatus-consultes modificatifs changent en rôle constituant actif son rôle, passif jusque-là, de gardien du pacte fondamental. — Ils répondent à cette pensée, précédemment indiquée, que la réunion d'une Constituante est un grand mal pour un petit bien, et que, toutefois, « une Constitution étant l'œuvre du temps », ainsi que le disait Napoléon Ier au Conseil d'Etat, « on ne saurait laisser une trop large part, aux améliorations. » Dès lors, « la Constitution actuelle n'a fixé que ce qu'il était impossible de laisser incertain ; elle n'a pas enfermé dans un cercle infranchissable les destinées d'un grand peuple ; et le Sénat peut... modifier tout ce qui n'est pas fondamental dans la Constitution [2]. » D'une façon générale, et dans cette limite, toutes les modifications sont possibles ; la proposition, comme en ce qui concerne tous les autres sénatus-consultes, pourra venir du Gouvernement ou des sénateurs eux-mêmes; mais alors, elle devra être revêtue de dix signatures. — Il faut noter que, dans les rapports entre le Gouvernement, le Sénat et le Corps Législatif, tous réglés jusque-là par l'Empereur, on ne distingua les rapports constitutionnels et les rapports non constitutionnels qu'en 1869, et qu'alors seulement un sénatus-consulte fut nécessaire pour modifier les premiers [3].

La procédure des sénatus-consultes a été réglée par décret du 22 mars 1852. — Les propositions de sénatus-consulte émanées de l'initiative du Sénat sont soumises à un vote de prise en considération, et leur dépôt doit être autorisé par trois des cinq bureaux du Sénat. La prise en considération des projets du Gouvernement est de plein droit. — Projets et propositions sont ensuite discutés dans une commission nommée par les bureaux, rapportés et discutés en séance. En séance comme dans les commissions, les projets du Gouvernement sont soutenus, non par les ministres, mais par des conseillers d'État. — Possédant l'initiative, le Sénat possède *a fortiori* le droit d'amendement. Les amendements précèdent la discussion ou

1. Sénatus-consulte du 17 juillet 1856.
2. Préambule de la Constitution.
3. Sénatus-consulte du 8 septembre 1869, article 11.

se produisent en séance. Dans le premier cas, ils peuvent être soutenus par tout sénateur devant la commission compétente. Dans le second cas, ils doivent être appuyés par cinq membres pour être pris en considération. — Le vote a lieu à la majorité absolue des votants, le nombre des votants devant être de plus de la majorité des sénateurs.

Voilà le rôle du Sénat ; voilà comment il le joue ; voilà pourquoi il est le Pouvoir Constituant par excellence. Mais il ne l'est pas pour lui-même, car il n'a qu'une apparence d'autonomie ; il ne l'est pas non plus, quoi qu'on prétende, au profit du peuple, qu'il a dépouillé de son droit utile ; il l'est au profit du Pouvoir Exécutif, au profit de l'Empereur dont il n'est guère que l'intermédiaire docile et le serviteur obéissant. — Troplong peut bien dire que « le Sénat, dans son union avec l'Empereur, est un pouvoir souverain », mais c'est précisément cette union nécessaire qui fait de ce pouvoir qu'on prétend souverain un pouvoir dépendant. Obéissant et docile en effet, le Sénat n'ose pas s'opposer à la promulgation des lois qui n'expriment pas sa pensée, mais qui répondent à celle de l'Empereur ; soumis et veule, il ne lui refuse jamais le sénatus-consulte dont il a besoin. Il prend à tâche de justifier ce que disait Napoléon Ier au Conseil d'Etat : « Le Sénat se trompe s'il croit avoir un caractère national et représentatif. Ce n'est qu'une autorité constituée qui émane du gouvernement comme les autres. » Il est réellement, pour l'Empereur, un *instrumentum regni*, et rien de plus.

Cette situation s'explique, avant tout, par son origine. — Indirectement, c'est l'Empereur qui nomme les sénateurs de droit eux-mêmes, puisqu'il a su, en les faisant amiraux ou maréchaux, ou en agréant leur élévation à la pourpre cardinalice, quelle dignité supplémentaire leur conférerait le maréchalat, l'amiralat ou le cardinalat, et puisque les princes français, malgré le principe posé par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, qui les fait membres du Sénat, « ne peuvent y siéger qu'avec l'agrément de l'Empereur ». — Mais surtout il nomme directement et arbitrairement la majeure partie du Sénat. — La grande promotion de 1852, attendue avec impatience, avait eu lieu le 26 janvier ; elle comprenait 70 noms. Parmi les plus marquants, on peut citer le comte Portalis, Premier Président de la Cour de Cassation, le marquis d'Audiffret, Président à la Cour des Comptes, Achille Fould, Vieillard, le chimiste Dumas, le prince Lucien Murat, Drouyn de Lhuys, Troplong, Premier

Président de la Cour d'Appel de Paris, Boulay de la Meurthe, et les généraux Baraguay d'Hilliers, d'Hautpoul, de Castellane et Magnan. En somme, l'armée, plus favorisée que dans la Chambre des pairs de Louis-Philippe, occupa le tiers des sièges. Des magistrats, des administrateurs, d'anciens ministres occupèrent les deux autres tiers. Il n'y eut que deux préfets en activité, et encore était-ce trop aux yeux de quelques-uns, qui se trouvaient humiliés d'avoir des collègues révocables. Les places avaient été briguées sans pudeur ; bien avant le 2 décembre et en prévision d'un retour à l'Empire, les demandes avaient afflué à l'Élysée. — Et la reconnaissance toute naturelle des heureux promus devait évidemment se manifester par un grand empressement à souscrire à tous les désirs qu'exprimerait leur bienfaiteur.

Les impérialistes d'alors font cependant remarquer que, malgré cette nomination, l'indépendance du Sénat est largement garantie par la limitation numérique et l'inamovibilité de ses membres. — L'Empereur, en limitant le nombre des sénateurs, a renoncé lui-même à briser, dans un cas donné, la résistance possible du Sénat. Dans la plupart des pays où il existe des Chambres Hautes nommées par le souverain, Angleterre ou Italie par exemple, le souverain a recours sans vergogne au procédé des « fournées » ; c'est-à-dire qu'il y fait entrer d'un seul coup assez d'hommes sûrs pour obtenir la majorité qui lui manque ; la Restauration a changé deux fois de cette façon les sentiments de la Chambre des pairs. Au contraire, « toute modification à la Constitution, et, parmi elles, l'augmentation du nombre fixe des sénateurs, devant être au préalable consentie par le Sénat.., l'Empereur, en cas de conflit, se place ainsi volontairement dans une impasse constitutionnelle qui lui impose le devoir de marcher toujours d'accord avec lui [1]. » Son pouvoir, est, en cela, moins arbitraire que celui de beaucoup de monarques constitutionnels, et l'indépendance du Sénat mieux garantie que celle de maintes Chambres Hautes. — Cette indépendance est renforcée encore par le principe que pose l'article 21 de la Constitution : « Les sénateurs sont inamovibles et à vie. » « Nommée par moi, il est vrai », dit l'Empereur, la Chambre haute est indépendante « parce qu'elle est inamovible [2]. » En effet, la résistance que l'Empereur n'a pu vaincre pourrait, par le jeu du renouvellement régulier des sénateurs, s'effriter et disparaître à la longue. Mais l'inamovibilité fait de la résistance occasionnelle une résistance définitive. — A cette seconde garantie d'indé-

1. Latour-Dumoulin. *Lettres sur la Constitution de* 1852.
2. Ouverture de la session législative, 29 mars 1852.

pendance, on peut en joindre une troisième, l'inviolabilité et l'immunité qui couvrent les sénateurs, et que règle ainsi le sénatus-consulte relatif à la compétence de la Haute-Cour de justice, dont ils sont justiciables : Aucun membre du Sénat ne peut être poursuivi ni arrêté, pour crime ou délit, ou pour contravention entraînant la peine de l'emprisonnement, qu'après que le Sénat a autorisé la poursuite ; en cas de crime flagrant, par exception, l'arrestation peut avoir lieu avant cette autorisation demandée sans délai [1].

Ces garanties, pour fortes qu'elles soient, ne suffisent pas à transmuer en indépendance une dépendance originelle. D'abord, pour que la résistance au chef de l'État soit invincible, il faudrait que le Sénat fût héréditaire ; sinon, au pis aller, au fur et à mesure des décès, l'Empereur pourra combler les vides « par de jeunes conseillers d'État [2] » qui en renouvelleront l'esprit. — Mais surtout, il n'est guère possible d'admettre que la docilité des sénateurs, avant qu'ils le fussent, devienne fermeté dès qu'ils le sont. Or le choix de l'Empereur est, sans nul doute, prudent et judicieux ; quand même le candidat n'aurait pas compromis ouvertement son indépendance en faisant acte de candidat, on n'ignore pas, en haut lieu, que ce n'est point par l'indépendance qu'il brille ; le passé répond de l'avenir ; et, à moins de croire l'Empereur bien imprudent et bien léger, on peut être certain qu'il s'assure, par chaque nomination, non point d'une reconnaissance d'un moment, mais d'un dévouement de toute la vie. — Au surplus, et pour que ce dévouement ne s'affaiblisse point, on prend soin de l'entretenir. La Constitution posait le principe de la gratuité des fonctions de sénateur ; « néanmoins », ajoutait-elle, « le Président de la République pourra accorder à des sénateurs, en raison des services rendus et de leur position de fortune, une dotation annuelle [3]. » « Personne ne voudra accepter d'être sénateur doté ! » s'était écrié de Montalembert. « Vous croyez, M. de Montalembert ? » avait simplement répondu le Prince, avec un imperceptible sourire, en caressant sa moustache. Cette dotation était au maximum de 30.000 francs ; il y avait aussi des dotations de 20.000 et de 15.000. Certains députés les critiquèrent. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 leur répondit en consacrant la dotation fixe de 30.000 francs pour tous les sénateurs sans distinction [4]. — Point d'incompatibilité entre la

1. Sénatus-consulte du 4 juin 1858, article 6.
2. Pelet de la Lozère, *Opinions de Napoléon Ier au Conseil d'État.*
3. Constitution, art. 22.
4. Art. 11.

dignité de sénateur et les fonctions publiques, quelles qu'elles soient ; la Constitution de l'an VIII avait au contraire déclaré tout sénateur à jamais inéligible à toute autre fonction publique ; et c'est seulement le sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X qui avait permis aux sénateurs d'être consuls, ministres, inspecteurs de l'instruction publique, employés dans des missions extraordinaires et temporaires. La Constitution de 1852, elle, ne fait aucune réserve ; la composition du Sénat l'a bien montré. Déjà dépendant comme sénateur, le sénateur peut l'être bien plus encore comme fonctionnaire ; ce qui revient à augmenter la dépendance du sénateur. — Enfin les sénateurs prêtent le serment prescrit par l'article 14 de la Constitution lui-même reproduit par l'article 16 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 : « Je jure obéissance à la Constitution et fidélité à l'Empereur. » — Fidélité à la Constitution, obéissance à l'Empereur, pourrait-on dire ; et, comme résumé de toutes ces dispositions, la formule ainsi retournée ne laisserait pas d'être aussi exacte.

Concurremment à la dépendance individuelle des sénateurs est assurée la dépendance du Corps tout entier. — « L'Empereur convoque et proroge le Sénat. Il fixe la durée des sessions par décret [1]. » Aucune règle ne le gêne dans l'exercice de ce droit ; il est absolument libre. Les sessions du Sénat sont indépendantes de celles du Corps Législatif ; cela se conçoit, puisque son pouvoir s'exerce en dehors des matières législatives. — « Le Président et les vice-présidents du Sénat sont nommés par l'Empereur et choisis parmi les sénateurs. Ils sont nommés pour un an [2]. » Leur traitement est fixé par décret. Il en était de même pour le Sénat de Napoléon Ier, qui pouvait aussi être présidé par un des grands dignitaires de l'Empire désigné par l'Empereur. Le Prince-Président nomma Président du Sénat son oncle, le prince Jérôme-Napoléon, ancien roi de Westphalie. Troplong lui succéda au bout de quelques mois, et conserva cette haute situation pendant presque tout l'Empire, jusqu'à sa mort, en 1869. Le bureau de l'ancien Sénat était complété par deux « préteurs », qui sont remplacés dans le nouveau par un Grand-Référendaire et un Sénateur-Secrétaire. Par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, article 2, l'Empereur, non content de nommer le bureau du Sénat, acquiert le droit de le présider quand il lui plaît. — L'article 5 du même sénatus-consulte lui donnant en outre le droit de régler par décret les conditions organiques du travail du Sénat, il

1. Constitution, art. 24.
2. Constitution, art. 23.

les règle, conformément à cet article, par le décret du 31 décembre 1852, qui modifie, à certains points de vue, le décret-loi du 22 mars sur le même sujet. — Ainsi tenu en main par l'Empereur, il manque également au Sénat ce qui pourrait l'exciter à l'initiative et l'encourager à l'énergie : la publicité. « Les séances du Sénat ne sont pas publiques [1]. » Quant à la publicité par voie de la presse, elle est très strictement limitée par l'article 42 de la Constitution du 14 janvier et l'article 16 du décret-loi organique du 1er février 1852. En principe, la conséquence du huis-clos est admise : c'est-à-dire que toute publicité, à propos des séances, est interdite aux journaux. Mais d'autre part il existe des procès-verbaux des séances qui contiennent les rapports, les noms et les opinions des orateurs sous forme de discours direct, et qui sont, de temps à autre, publiés en volumes ; quelquefois même le *Journal officiel* en insère des extraits que, par grande faveur, les journaux ont le droit de reproduire. — Enfin la garde militaire du Sénat est aux ordres du ministre de la Guerre.

Cette double dépendance des sénateurs et du Sénat ne suffit pas cependant à donner pleine confiance à l'Empereur. Il se réserve donc formellement une large part dans la confection des sénatus-consultes. — Bien que l'article 8 de la Constitution ne donne au Président de la République que l'initiative des lois, il est indiscutable que son sens est de comprendre dans les lois tous les sénatus-consultes. L'Empereur a donc, en même temps que le Sénat, l'initiative des sénatus-consultes, et s'en sert de deux façons. Ou bien il en use directement en faisant préparer par les ministres et le Conseil d'État un projet dont le Sénat ne peut refuser la discussion. Ou bien il en use indirectement, en faisant sienne l'initiative du Sénat par l'approbation de sa proposition. Il use de l'initiative directe pour les sénatus-consultes de tout genre; plus spécialement il en use pour déférer au Sénat, afin qu'il les annule s'il y a lieu, les actes qu'il juge inconstitutionnels. L'initiative indirecte ne lui appartient que pour les sénatus-consultes modificatifs. En effet, l'article 27e d la Constitution porte : « Le Sénat peut... proposer des modifications à la Constitution. Si la proposition est adoptée par le Pouvoir Exécutif, il est statué par un sénatus-consulte. » Dans ce cas, ni l'initiative directe de l'Empereur, ni l'initiative du Sénat ne sont supprimées; mais, si l'initiative vient du Sénat, elle doit être consacrée, pour être valable, par l'approbation de l'Empereur, et transformée, pour ainsi parler,

1. Constitution. Art. 24.

en initiative indirecte du Pouvoir Exécutif. Autrement dit, quand il est question de maintenir, d'interpréter, de compléter la Constitution, c'est le Pouvoir Exécutif qui a pu amorcer le débat, et, quand il est question de la modifier, c'est qu'il y a tout au moins donné son consentement.— Outre la voix consultative qu'il s'est réservée dans la préparation et la discussion des sénatus-consultes, le Gouvernement s'est aussi attribué, dans la discussion, voix délibérative, à propos des amendements. Tous les amendements, avant d'être discutés, soit dans les commissions, soit en séance, sont renvoyés au Conseil d'Etat, « qui, seul, les repousse ou les adopte. Lorsqu'il les repousse, ils sont considérés comme non avenus. » [1] — Si, à travers tous ces filets si ingénieusement tendus les uns sur les autres, quelque sénatus-consulte a, malgré tout, passé, qui déplaise à l'Empereur, alors il reste à celui-ci, comme dernière ressource, d'y mettre son veto : « L'Empereur, » dit l'article 10 de la Constitution, « sanctionne et promulgue les sénatus-consultes. » Il y a naturellement exception au principe en ce qui concerne les sénatus-consultes annulatifs, qui ont leur pleine force par eux-mêmes, puisque le Sénat, en les votant, a véritablement agi, non point en corps politique dont les décisions peuvent être sujettes à discussion, mais en haut arbitre dont la sentence est nécessairement sans appel, « en véritable Cour de Cassation politique [2] ». Mais, à tous les autres, modificatifs ou non, après le vote, comme aux sénatus-consultes modificatifs avant le vote, l'approbation de l'Empereur est nécessaire. En fait, ce droit gêne assez peu le Sénat; aux votes seuls qui n'ont pas été pris à plus du tiers de ses voix, la validation est refusée. Mais si le cas est rare, où la sanction est une gêne, c'est que bien d'autres gênes l'ont rendue inutile. En outre, il n'en reste pas moins qu'elle est le signe évident de la dépendance du Sénat, qu'elle la complète, qu'elle y met le dernier sceau. Il n'en reste pas moins que, sous l'apparence du pouvoir constituant sénatorial, elle établit définitivement le pouvoir constituant impérial ; et l'on sait que, secondaire en théorie, cette part de Pouvoir Constituant est, en fait, la principale.

La part qui reste au peuple, au contraire, la principale en théorie, est, en fait, secondaire et restreinte. Outre le droit éminent, outre la propriété, indiscutable, mais illusoire, du Pouvoir Constituant, on

1. Latour-Dumoulin, *Lettres sur la Constitution de* 1852.
2. Préambule de la Constitution.

lui en a laissé, a-t-on dit, l'exercice, sinon exclusif, au moins essentiel. Or, cela ne devient-il pas difficile, du moment que l'Empereur, sous le nom du Sénat, est si puissant ? A la vérité, le droit du peuple est encore moins efficace qu'on ne le prétend, parce que l'exercice du Pouvoir Constituant qu'on lui réserve est moins essentiel. Quel est en effet cet exercice ? et, puisque c'est par le plébiscite constituant qu'il se manifeste, quand et dans quelles conditions se produit le plébiscite constituant?

Le plébiscite constituant est exceptionnel et occasionnel, et il ne se produit que dans deux cas ; dans deux cas seulement l'exercice véritable du Pouvoir Constituant appartient au peuple.

Le peuple nomme l'Empereur, en sanctionnant par plébiscite le sénatus-consulte voté sur proposition du Conseil de Gouvernement. Diverses remarques sont nécessaires. — D'abord cette conjoncture ne se présentera que fort rarement, et sans doute jamais ; il faudrait, pour qu'elle se présentât, que l'Empereur défunt n'eût pas laissé d'héritier légitime et direct, que Napoléon III, en particulier, n'eût laissé d'héritier d'aucune sorte, ni légitime, ni adoptif, ni testamentaire ; la Constitution est donc très prévoyante sur ce point, si bien que les héritiers éventuels du trône seront probablement toujours assez nombreux pour rendre inutile le recours à la désignation populaire. — D'autre part, la désignation populaire n'interviendra qu'après le choix du Conseil de Gouvernement et du Sénat ; et, comme il n'est guère possible de désapprouver ce choix, à moins de vouloir le désordre et l'anarchie, le peuple, engagé par lui, y donnera son assentiment ; d'où il suit que son droit, déjà exceptionnel, est peut-être bien aussi fictif et illusoire. — Enfin, sous une apparence de plébiscite constituant, cette désignation, comme l'élection même de Napoléon III, est bien plutôt un plébiscite personnel et césarien.

Mais le rôle le plus important réservé au peuple dans l'exercice du Pouvoir Constituant est celui que l'article 32 de la Constitution définit en ces termes : « ... Sera soumise au suffrage universel toute modification aux bases fondamentales de la Constitution telles qu'elles ont été posées dans la proclamation du 2 décembre 1851 et adoptées par le peuple français. » Ces bases sont au nombre de cinq ; on les connaît. Le régime tout entier repose sur elles ; toutes les autres dispositions constitutionnelles, si importantes qu'elles paraissent, sont secondaires. Tant qu'on n'y change rien, disent les impérialistes, on améliore le régime, on le modifie, si l'on veut, dans une certaine mesure, on ne le transforme pas. Dès

lors, le peuple reste bien maître de son Gouvernement ; en même temps que la propriété du Pouvoir Constituant, il en conserve bien l'exercice essentiel. Par cela seul, l'organe constituant, en fait comme en droit, reste bien, quoi qu'on prétende, non pas le Sénat, mais le peuple.

A ceci, il faut répondre que la valeur de ce droit réservé au peuple est singulièrement exagérée. — En premier lieu, quelles sont les limites exactes des cinq bases fondamentales? Ces cinq bases, il est vrai, sont nettement définies. Il n'empêche que bien des changements, sans en violer ouvertement les principes, peuvent en altérer l'esprit. Le Sénat et l'Empereur, à qui nul ne demande de comptes, n'auront-ils pas à agir de la sorte une tendance bien naturelle ? Assurément ; et la suite des événements a bien montré que cette hypothèse n'était pas gratuite. Un à un, des sénatus-consultes firent à la Constitution des modifications très profondes, sans que le peuple y fût pour rien, malgré l'article 32. — Ensuite, comment le peuple exerce-t-il son droit, si on l'invite à l'exercer ? Il vote. Sur quoi ? Sur la proposition qu'on lui soumet par voie de sénatus-consulte. Or, ce sénatus-consulte a été conçu ou approuvé dans son principe par l'Empereur, confectionné par le Sénat, instrument de l'Empereur, approuvé par l'Empereur après sa rédaction. Le peuple, en l'adoptant, n'exerce pas véritablement le Pouvoir Constituant ; il approuve simplement l'Empereur de l'avoir exercé. — Mais au moins cette approbation est-elle bien libre et sincère ? Sincère, soit ; mais pour libre, non. Si le sénatus-consulte n'est pas adopté, c'est un conflit effrayant qui s'engage entre l'Empereur et la Nation ; c'est, comme dans le cas précédent, et plus encore que dans le cas précédent, le désordre et l'anarchie. Qu'on joigne à cette pression morale (à laquelle concourent la façon dont la question est posée, le pouvoir par qui et l'heure à laquelle elle est posée) la pression administrative, et pour ainsi dire matérielle, que dirigera et qu'exercera le Gouvernement : on peut être sûr, si l'on comprend bien la puissance de cette double pression, que le peuple approuvera les yeux fermés. On retrouvera d'ailleurs la même pression à propos du plébiscite césarien ; et elle apparaîtra plus clairement encore.

III

Ainsi est justifiée la qualification donnée au Sénat de « Pouvoir Constituant par excellence ». Au contraire de ce qu'annonçait la

théorie, la réalité donne au Sénat la plus grande part du Pouvoir Constituant, et n'en laisse au peuple qu'une part singulièrement amoindrie : la propriété inutile, et l'exercice réduit à bien peu de chose. Comme le Sénat n'est que l'instrument de l'Empereur, comme l'Empereur inspire ses œuvres, ou même y collabore, c'est, en fait, sous le manteau du Sénat, l'Empereur qui agit ; et la formule peut donc être modifiée. Le peuple est le Pouvoir Constituant officiel et secondaire ; l'Empereur, en fait, le Pouvoir Constituant par excellence. Il le fallait absolument pour fonder le Gouvernement personnel ; sans quoi il eût été *en l'air*, à la merci des premiers événements.

A la fin de l'Empire, quand il commençait à chanceler, cette situation fut reconnue et consacrée par le sénatus-consulte du 18 juillet 1866. — Rouher, au nom du Gouvernement, le présenta en ces termes : « Perfectible par l'action libre, spontanée, exclusive, de l'Empereur et du Sénat, la Constitution demeure au-dessus de toute controverse pour chacun ». Ni M. de Sacy, ni M. de Persigny, ni M. de la Guéronnière, les commentateurs habituels de la Constitution, n'intervinrent dans la discussion. Seul, M. de Boissy, dans un discours assez libéral, s'étonna qu'on pût transformer en acte de sédition les critiques d'un député, et douta qu'on parvînt à les réprimer. Comme il s'égarait, la clôture fut prononcée, et le sénatus-consulte adopté à l'unanimité de 116 votants. Il disposait (Art. 1[er] et 2) : « La Constitution ne peut être discutée par aucun autre pouvoir public que le Sénat, procédant dans les formes qu'il détermine... — Est interdite toute discussion ayant pour objet la critique ou la modification de la Constitution, et publiée ou reproduite, soit par la presse périodique, soit par des affiches, soit par des écrits non périodiques ». Cette défense à l'opinion publique de mettre la Constitution en jeu, édictée à un moment où la base même du régime était menacée, ne marquait-elle pas nettement au peuple que son Pouvoir Constituant était un Pouvoir d'apparat, et que le Pouvoir réel résidait ailleurs ?

CHAPITRE IV

LE POUVOIR LÉGISLATIF

I. — *Trait essentiel.* — Au lieu de l'immixtion du Pouvoir Législatif dans le fonctionnement du Pouvoir Exécutif, immixtion du Pouvoir Exécutif dans le fonctionnement du Pouvoir Législatif..... p. 69

II. — *L'Empereur.* — Droits sur le Corps législatif. Droit propre de légiférer. Son Conseil d'État. — *Le Sénat.* Droits législatifs. Droits généralement attribués au Pouvoir Législatif..... p. 70

III. — *Le Corps législatif.* — Origine et composition. Suffrage universel. Élections. Motifs d'indépendance et de soumission. — Rôle politique : un grand Conseil général. Pas de responsabilité ministérielle. Serment. — Rôle proprement législatif très amoindri. Pas d'initiative. Intervention constante du Conseil d'État. Amendements difficiles. Droit budgétaire restreint. Tarifs de douane. Sanction impériale. — Garanties de cette double subordination : pas de liberté intérieure ; pas d'influence extérieure. — Les deux premières législatures. Le Corps législatif de 1852 ; Montalembert ; tentatives d'émancipation vite réprimées ; sénatus-consulte du 25 décembre 1852. Le Corps législatif de 1857 ; les Cinq ; leur but ; leur isolement ; leur persévérance. — Au total, le Corps législatif remplit bien son double rôle de machine à lois et d'instrument politique du Gouvernement. Le *satisfecit* de l'Empereur..... p. 74

I

Il n'y a pas, a-t-on dit, il ne saurait y avoir, dans la réalité, de séparation des pouvoirs absolue et permanente ; il n'y a jamais que collaboration de pouvoirs, collaboration de l'organe législatif et de l'organe exécutif pour l'œuvre législative, collaboration des mêmes organes pour l'œuvre exécutive. — Généralement, dans les États modernes, la puissance législative, en particulier, est bien, avant tout, exercée par le Parlement, et s'il n'y a véritablement, comme sous le Second Empire, qu'une seule Assemblée législative, par cette Assemblée. Mais l'organe exécutif, le Gouvernement, l'exerce aussi dans une certaine mesure, soit directement par ses membres et ses agents,

soit indirectement, par l'intermédiaire d'un *instrumentum regni*. Toutefois, c'est le Gouvernement qui subit sans conteste la tutelle de l'Assemblée. En toute affaire qui relève des deux Pouvoirs, c'est l'Assemblée qui lui impose son contrôle, et qui, selon que sa puissance politique est plus ou moins grande, le soumet à un contrôle plus ou moins rigoureux, constant, efficace. Quant à la confection des lois proprement dites, elle appartient presque absolument à l'Assemblée. — Il en est autrement dans la Constitution de 1852. La même collaboration est reconnue par l'article 4 : « La puissance législative s'exerce collectivement par le Président de la République, le Sénat et le Corps Législatif ». A l'exercice du Pouvoir Législatif doivent donc participer : l'Assemblée d'abord, ici le Corps Législatif, ensuite le Pouvoir Exécutif, soit directement, par l'intervention de l'Empereur, soit indirectement, par celle du Sénat. Mais, à la différence du système général, c'est le Corps Législatif qui subit la tutelle du Pouvoir Exécutif. Il n'a pas de rôle politique ; les députés « n'ont plus la prétention de renverser, à leur profit, le ministère », ils n'ont à jouer qu'un rôle purement législatif ; encore ce rôle, leur rôle essentiel, est-il, autant que possible, amoindri et restreint. — Au total, et malgré la prétention de ses auteurs, la Constitution de 1852 n'établit pas plus que toutes les autres la séparation absolue des pouvoirs. Mais elle remplace l'immixtion du Pouvoir Législatif dans le fonctionnement du Pouvoir Exécutif par l'immixtion du Pouvoir Exécutif dans le fonctionnement du Pouvoir Législatif.

II

D'après cela, il existe deux organes du Pouvoir Législatif, qui, à la différence du Corps Législatif, ne sont point législatifs par essence : l'un qui est essentiellement exécutif, l'autre qui est essentiellement constituant : l'Empereur et le Sénat.

Le Président de la République, — l'Empereur désormais, — est cité par la Constitution comme le premier des trois organes qui participent à l'exercice collectif de la puissance législative. C'est, en effet, la plus grande part d'influence, sinon de pouvoir même, qui lui est conférée ; et cette influence, il l'exprime, il la fait valoir et prévaloir, lui-même, en principe, et par son Conseil d'État.

Lui-même, il assume la tutelle du Corps Législatif ; lui-même, il use de son droit formel de légiférer.

L'Empereur seul convoque le Corps législatif. — Il l'ajourne. Il le proroge comme il lui convient (art. 46.) La Constitution garantit seulement comme session annuelle une session ordinaire et minima de trois mois. — L'Empereur peut également dissoudre le Corps Législatif. Cette faculté n'est soumise qu'à deux conditions. D'abord, il devra, si la dissolution est faite, « en convoquer un nouveau dans le délai de six mois » (art. 46). Ensuite, pour le faire, il devra s'assurer du consentement du Sénat ; c'est là, pour lui, d'ailleurs, moins une gêne qu'un avantage. Il faut que le Sénat donne à la dissolution son consentement ; non point un consentement direct et précis que la Constitution ne prévoit pas, mais un consentement indirect par le concours législatif qu'exceptionnellement, en l'absence du Corps dissous, il peut seul apporter au Gouvernement, et dont le Gouvernement est dans l'impossibilité quasi absolue de se passer. Ce concours est arrêté par l'article 33 : « En cas de dissolution du Corps Législatif, le Sénat, sur la proposition du Président de la République, pourvoit, par des mesures urgentes, à tout ce qui est nécessaire à la marche du Gouvernement », c'est-à-dire vote le budget et les impôts. Aussi bien, ce vote et ce concours, étant donnée la dépendance du Sénat, sont acquis d'avance, et l'Empereur n'en éprouve aucune gêne ; au contraire, il trouve, dans le concours que le Sénat lui apporte, dans le consentement qu'il lui donne, la justification de son acte, et le point d'appui qui lui manquait. — L'Empereur nomme le bureau du Corps Législatif. — Depuis le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, il règle ses travaux, comme ceux du Sénat, par décret ; et le décret du 31 décembre 1852 qui, par application de cette disposition, refait le décret-loi du 22 mars, règle, en même temps que les travaux du Sénat, ceux du Corps Législatif.

L'Empereur a, de plus, au moins dans une certaine mesure, le droit exprès de légiférer. — « Il a seul l'initiative des lois [1] ,» sauf exception en faveur du Sénat. Il est vrai que l'initiative, qui, en général appartient à la fois au Gouvernement et aux Assemblées, peut être considérée comme un droit mixte, législatif ou exécutif, selon le Pouvoir qui en fait usage ; il est d'ailleurs la préface de la loi, le moteur qui met en branle le pouvoir de légiférer plutôt qu'il n'est partie intégrante de ce pouvoir. A ce double titre, on peut reconnaître un

1. Constitution, art. 8.

attribut de son Pouvoir Exécutif dans le droit d'initiative de l'Empereur, et, pour être large et impartial, n'en point tenir compte dans l'étude de ses attributions proprement législatives. — Tout au moins, on verra qu'il a, en matière budgétaire, des droits qui dépassent de beaucoup les droits qui appartiennent d'ordinaire au Pouvoir Exécutif. Législatifs aussi, plutôt qu'exécutifs, les droits qu'il exerce en matière de tarifs de douane. — Surtout, il s'est réservé, en matière législative comme en matière de sénatus-consultes, l'approbation nécessaire, sans laquelle la loi, pas plus que le sénatus-consulte, n'existerait; la décision du Corps Législatif est incomplète tant qu'il ne l'a pas validée : « Il sanctionne... les lois » (art. 10). Il concourt donc ouvertement, franchement, à la loi, il la tient en suspens, elle n'est pas sans lui ; et par conséquent, il exerce bien pour une part, en même temps que le Corps Législatif, le pouvoir même de légiférer.

L'Empereur, dans sa fonction d'organe législatif, est secondé par son Conseil d'État. C'est le Conseil d'État à qui l'Empereur, lorsqu'il veut user de son initiative et de son influence, délègue l'usage de ses droits ; c'est lui qui transforme les conceptions impériales en mesures pratiques, et en assure le succès. Dans ce but, il joue un double rôle. — A lui incombe nécessairement la préparation ou l'examen préalable de toutes les lois ; en effet, la préparation de tous les *projets* de lois gouvernementaux lui appartient, y compris le budget, ainsi que l'examen des *projets* de lois sénatoriaux ; et il n'y a point de *propositions* de lois. — A lui incombe également la charge de soutenir et de discuter les projets de lois auprès du Corps Législatif, dans les commissions et en séance ; à lui, dans les commissions et en séance, appartient l'influence prépondérante ; à lui, c'est-à-dire à l'Empereur. Le Président du Conseil d'État correspond constamment et sans intermédiaire avec le Président du Corps Législatif.

Le Sénat, pouvoir essentiellement constituant, exerce, de plus, et toujours au profit de l'Empereur, une certaine part du Pouvoir Législatif, ainsi que l'indique l'article 4 de la Constitution. — Il est permis de penser, tout d'abord, que son veto constitutionnel peut devenir, quelquefois, veto législatif ; dans le fait, le caractère constitutionnel d'un texte est souvent difficile à distinguer de son caractère législatif ; et, sous prétexte d'inconstitutionnalité, le Sénat annulera peut-être une loi dont l'esprit lui déplaira tout simplement, et à laquelle il opposera un refus moins justifié qu'ingénieux. — Mais ce ne serait là qu'une

extension abusive de son Pouvoir Constituant, non l'application de ses droits législatifs ; or c'est de droits législatifs qu'il s'agit, et le Sénat en a plusieurs.

Les premiers sont de ces droits qui, *a priori,* sans conteste, devraient appartenir à toute Assemblée législative, et dont le Corps Législatif est cependant dépouillé en sa faveur.

L'initiative des lois, a-t-on dit, n'appartient qu'à l'Empereur. L'initiative pleine et entière, oui. Mais au Sénat cependant appartient une initiative moins complète, et doublement limitée : dans son étendue et dans son objet, que détermine l'article 30 de la Constitution : Le Sénat peut, dans un rapport adressé au Président de la République, poser les bases des projets de lois d'un grand intérêt national. La prise en considération d'un rapport de cette nature doit être autorisée par trois bureaux sur cinq. — Le droit du Sénat doit être strictement exercé ; il lui est permis de rédiger le canevas d'un projet de loi, non pas d'entrer dans tous les détails ; il eut un moment cette prétention ; le Conseil d'État la combattit et eut gain de cause. — Mais, d'autre part, le Sénat ne forme pas un vœu, il pose des bases. Le Pouvoir Exécutif est donc tenu de donner suite au projet voté par lui. Il le soumet d'abord au Conseil d'État. Le Conseil d'État l'examine et peut y apporter certains développements ; il ne peut en modifier les bases, encore moins le repousser en bloc. Après quoi, le Gouvernement est tenu de le porter au Corps Législatif, sous réserve de son propre droit de sanction. — Le Sénat ne devait guère user de son droit d'initiative. A l'exception d'un rapport concernant les enfants trouvés, auquel il ne fut point donné suite, et du Code Rural, dont le premier livre seul fut achevé, on constate que, dans l'espace de dix années, il n'élabora aucun de ces grands projets de lois d'un intérêt national dont il avait le monopole.

Quant au second des droits que le Sénat usurpe certainement sur le Corps Législatif, on le connaît ; c'est le droit budgétaire, le droit de « prendre des mesures urgentes », de voter le budget et les impôts, que lui confère la Constitution dans le cas de dissolution du Corps législatif. — Le Sénat du Premier Empire, nommant sur des listes d'éligibilité le Corps Législatif, avait le droit corrélatif de le dissoudre ; la dissolution, par le Sénat, n'avait donc plus maintenant de raison d'être. C'est à défaut du droit de dissolution que le droit de prendre des mesures urgentes lui fut donné, pour le cas où le Corps Législatif dissous aurait refusé le budget. L'article 33, qui le lui donne, s'inspire de l'article 34 de l'acte additionnel de 1815.

A côté de ces droits, le Sénat en a trois autres qui, sans être

essentiellement législatifs, sont, le plus généralement, conférés à l'Assemblée législative ; les voici : — Les ministres « ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat » (art. 13). — Le Sénat est maître, par un acte spécial, sans qu'aucune condition soit exigée, de maintenir ou de lever l'état de siège, déclaré provisoirement par le chef de l'État (art. 12). — Enfin le droit de pétition ne s'exerce qu'auprès du Sénat (art. 45). — Ce droit était alors plus important qu'il ne l'est aujourd'hui ; la presse n'étant pas libre, la pétition était à peu près le seul moyen que pussent employer les citoyens, tant pour exposer leurs vœux aux Pouvoirs publics, que pour faire valoir auprès du Gouvernement leurs griefs légitimes. — Les pétitions sont examinées par des commissions renouvelées mensuellement. Les pétitions d'ordre privé, qui n'empruntent cette voie que pour parvenir à l'Empereur, sont transmises à une commission spéciale du Conseil d'État; le président de cette commission travaille avec l'Empereur et lui signale celles qui ont un intérêt exceptionnel; la plupart, après un examen sommaire, sont renvoyées aux ministres compétents. Enfin, parmi celles qui ont été retenues par la commission du Sénat, les plus importantes font l'objet d'un rapport mensuel, qui est lu en séance, sans qu'aucune formalité, en principe, soit prescrite par le règlement. Cependant, quand le sénatus-consulte du 18 juillet 1866 vint interdire, d'une façon générale, la discussion de la Constitution, il apporta cette restriction à la règle ordinaire : « Une pétition ayant pour objet une modification quelconque ou une interprétation de la Constitution ne peut être rapportée en séance générale que si l'examen en a été autorisé par trois au moins des cinq bureaux du Sénat » (art. 1[er]).

III

Le Pouvoir Législatif par excellence, malgré la collaboration du Pouvoir Exécutif et du Pouvoir Constituant, et malgré la subordination vis-à-vis du Pouvoir Exécutif que lui impose la Constitution, n'en reste pas moins le Corps Législatif. Il faut en examiner successivement la composition et le fonctionnement, le rôle politique, et le rôle législatif proprement dit :

Et d'abord, quelle est son origine ? — elle est élective et populaire. Le principe posé par l'article 36 de la Constitution du 14 janvier

est le suivant : « Les députés sont élus par le suffrage universel, sans scrutin de liste. »

Suffrage universel, dit la Constitution. — Dans la Commission préparatoire, on avait proposé de remettre en vigueur l'élection par le Sénat sur des listes d'éligibilité, qui fonctionnait sous le Premier Empire ; on avait proposé également de restreindre le droit électoral aux pères de famille et aux célibataires orphelins de père. Mais ces propositions avaient été rejetées sans beaucoup d'hésitation : quand même il aurait pas été reconnu et sanctionné par le coup d'État et le plébiscite de décembre 1851, reconnu et affirmé bien haut, en toute circonstance, par le Prince-Président, le suffrage universel s'imposait avec trop d'évidence pour qu'il en fût autrement. La théorie du Gouvernement césarien, l'établissement de l'Empire autoritaire, en impliquaient le maintien et l'extension ; il eût été contradictoire de le proclamer et de le supprimer ; l'Empire, en le supprimant, eût, sous prétexte de la garantir, entamé sa propre base. — Le suffrage universel? Mais il avait pour lui la logique, alors que la dynastie s'enorgueillissait de son origine populaire, alors que l'Empereur, trois fois consacré par lui, puisait en lui sa force, alors que que chacune de ses manifestations, élection comme plébiscite, pouvait être une preuve de plus de l'étroite solidarité qui régnait entre lui et l'Empereur, une consécration nouvelle de la confiance du premier, du pouvoir du second. — Il avait pour lui l'utilité, à d'autres points de vue : Pour combattre la Révolution, rien de meilleur que ses propres armes. Pour augmenter aux yeux de tous l'autorité morale d'une Assemblée, rien de mieux que de la faire nommer par tous ceux que ses décisions intéressent. Pour décourager les agitateurs, pour qu'ils ne flattent pas le peuple de promesses trompeuses et ne l'excitent pas à de dangereuses revendications, pour assurer ainsi l'ordre et la paix publiques, rien de mieux que le suffrage universel, puisqu'on ne peut « rien inventer ni proposer au delà pour séduire l'imagination [1] ». — Mais bien mieux encore que l'utilité : le suffrage universel avait pour lui la nécessité ; « il y avait un tiers d'abstentions ; mais combien auraient crié les abstentionnistes, si on leur avait enlevé un droit qu'ils n'exerçaient pas [2] ! » — Aussi bien, sauvegarde ou simplement nécessité, le suffrage universel, en tout cas, ne saurait être dangereux. Dans les campagnes, grâce au morcellement de la propriété, il s'opposerait aux bouleversements sociaux mieux que le suffrage restreint ne l'avait fait

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*
2. Latour-Dumoulin, *Lettres sur la Constitution de* 1852.

en 1848; dans les grandes villes, le Gouvernement et l'Administration arriveraient bien à le discipliner. Eh quoi ! la théorie du Gouvernement césarien n'avait-elle pas même fait de lui le rouage essentiel de tout le système, et l'instrument inconscient du césarisme ? Les faits justifieraient la théorie. Bien préparé, bien dirigé, le Gouvernement trouverait en lui son auxiliaire le plus efficace.

Suffrage direct, cela va de soi, dans le silence de la Constitution. Au surplus, « le suffrage à deux degrés, réclamé par le parti conservateur, n'aurait pas le même caractère d'acclamation populaire et de spontanéité [1]. »

Suffrage uninominal, puisque la Constitution repousse le scrutin de liste. — Pourquoi ? parce que, disait le préambule, « le peuple, choisissant isolément chaque candidat, peut plus facilement apprécier le mérite de chacun d'eux », — parce que, s'il y avait quelque vérité dans les craintes des pessimistes, s'il y avait quelque réel danger dans le suffrage universel, tout le mal, tout le danger venait du scrutin de liste ; le scrutin de liste supprimé, le suffrage universel serait assagi du même coup.

Tels furent les principes essentiels fixés par la Constitution ; ils furent appliqués et développés par les deux décrets, l'un organique, l'autre réglementaire, du 2 février 1852, rédigés par de Persigny. — D'une façon générale, la législation de 1852 reproduisait les dispositions de la loi électorale du 15 mars 1849. Toutefois, elle innovait sur certains points intéressants.

Désormais, l'armée, dont le droit de vote était, en principe, conservé, devait effectivement prendre part aux plébiscites ; mais, — les militaires, hors le cas de plébiscite, ne devant voter que dans la commune où ils étaient domiciliés avant leur service, et seulement au cas où ils s'y trouveraient en congé au moment de l'élection, — elle ne participerait pas à l'élection des députés, sauf exception pour les douaniers, les gendarmes et les gardes de Paris, qui voteraient au lieu de leur domicile actuel [2].

La législation de 1852 donnait à l'élection une autre base que la circonscription administrative qui, jusque-là, l'avait fournie au suffrage uninominal, l'arrondissement : « L'élection a pour base la population », disait l'article 34 de la Constitution. Au lieu de circonscriptions très diverses d'importance, toutes égales en droit, il y aurait des circonscriptions législatives spéciales, de droit égal, mais aussi

1. Latour-Dumoulin, *Lettres sur la Constitution de* 1852.
2. Décret organique du 2 février 1852, art. 14.

de population, c'est-à-dire d'importance égales ; et la justice y gagnerait. — Ces circonscriptions seraient découpées au gré du Gouvernement. — Le vote n'aurait plus lieu au chef-lieu du canton, mais au chef-lieu de chaque commune.

Enfin, la législation de 1852 avait le tort, au point de vue impérialiste, de faciliter, par certaines dispositions, les manœuvres d'une opposition toujours possible. — Elle autorisait les candidatures multiples, « ce qui ne peut profiter qu'aux ennemis de l'État », reconnut de Persigny lui-même en 1869. — Elle maintenait le scrutin de deux jours, qui prolongeait l'agitation. — A la différence de la loi de 1849, qui terminait l'élection au premier tour à la majorité relative, elle exigeait la majorité absolue au premier tour, et, si aucun candidat ne l'obtenait, elle prévoyait, au bout de quinze jours, un scrutin de ballottage, pour lequel elle se contentait de la majorité relative. De la sorte elle accordait le temps de se concerter aux deux minorités vaincues, et favorisait les coalitions contraires au Gouvernement. De Persigny reconnut également cette erreur : « Il faut, » écrivit-il à l'Empereur, » supprimer le ballottage ». — Ces bévues étaient d'ailleurs isolées, et ne suffisaient pas à changer le caractère de la législation, encore moins du régime.

Au surplus, on ne s'inquiéta point de ces détails. On avait trouvé le système des candidatures officielles. On comptait bien en faire le meilleur usage. Avec ce principe, rien à craindre ; on avait la panacée ; gouverner serait facile, régner certain.

Le Corps Législatif était juge souverain de la validité des élections. Issu de la candidature officielle, il ne s'élèverait certes pas contre elle. Sa dépendance, pour une bonne part, viendrait de là. Mais on lui en ménagerait d'autres raisons que le vice de son origine. — Quels sont donc, avec les motifs d'indépendance, ces autres motifs de dépendance et de soumission que peuvent avoir les députés ?

Des motifs d'indépendance, ils en ont deux. — « Le grand nombre de fonctionnaires publics qui en faisaient partie donnait au Gouvernement une action directe sur les résolutions [1] » de la Chambre des députés de la Monarchie de juillet. Il n'en est plus ainsi : « Tout fonctionnaire rétribué élu député est réputé démissionnaire... — Tout député nommé fonctionnaire n'est plus député [2]. » « Par cette interdiction de l'accès de la Chambre à tous les fonctionnaires sans

1. Discours de Napoléon III à l'ouverture de la session législative, 4 février 1861.
2. Décret organique du 2 février 1852, art. 29.

distinction, la Constitution assure avant tout son indépendance. » « La situation des fonctionnaires dans une Assemblée politique », écrivait M. de Morny, dans sa circulaire aux préfets du 20 janvier 1852, « est toujours délicate; en votant dans le sens du pouvoir, ils diminuent leur propre caractère... » ; et le Gouvernement, en outre, trouve dans cette interdiction un égal avantage : « en votant contre lui, ils affaiblissent le principe d'autorité ». — En second lieu, les députés restent couverts par l'inviolabilité et l'immunité parlementaires traditionnelles. L'inviolabilité leur est reconnue par l'article 9 du décret organique du 2 février : ils ne peuvent être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps pour les opinions émises au sein du Corps Législatif. L'immunité leur est assurée par les articles 10 et 11 du même décret : aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un député pendant la session, et pendant les six semaines qui l'auront précédée ou suivie; aucun député ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que le Corps Législatif a autorisé la poursuite.

Le principe de l'indemnité parlementaire est-il un motif de soumission ou d'indépendance? on peut discuter là-dessus. Il apparaît bien comme un motif d'indépendance, lorsque le Parlement le trouve inscrit dans la Constitution fondamentale, ou l'inscrit lui-même dans les lois; il assure alors au député la dignité de sa vie et lui rend l'intégrité et l'indépendance faciles. Il y a plus de doute lorsque le député est redevable de cette amélioration de son sort à la bienveillance du Gouvernement et à la complaisance de son Sénat, et qu'elle peut être supprimée au gré de leur mécontentement. — Quoiqu'il en soit, motif de dépendance ou d'indépendance, la Constitution, article 37, refusait tout traitement aux députés ; et c'est lorsque « certains députés opposèrent à l'indépendance d'une Chambre non payée la servilité d'un Sénat appointé [1] », que le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, en même temps qu'il augmentait les appointements du Sénat, alloua aux députés 2.500 francs par mois de session ordinaire ou extraordinaire (article 14).

Enfin, il y a, pour le Corps Législatif, des motifs certains de docilité : sa faiblesse numérique, la longueur des législatures, la rareté et la brièveté des sessions. — Faiblesse numérique. C'est un fait d'expérience qu'une Assemblée nombreuse offre moins de prises au Gouvernement qu'une Assemblée restreinte ; qu'il y a plus de chances pour

1. Emile Ollivier, *l'Empire libéral, Napoléon III.*

qu'un certaine partie de ses membres échappe à l'influence du Pouvoir Exécutif et forme le noyau d'une opposition irréductible ; la foule a une âme spéciale, différente de l'âme de ceux qui la composent ; même avec des députés individuellement disciplinés, le Pouvoir Exécutif peut craindre l'indiscipline de la Chambre des députés ; et ses raisons de craindre se mesurent au nombre de ceux-ci. Or, dans le Corps Législatif, il n'y a pas de foule, il n'y a pas de cohue, car il est relativement peu nombreux ; et c'est là, il est vrai, en même temps qu'une garantie de sa docilité, « une première garantie du calme des délibérations [1] ». La Constitution, ayant posé le principe des circonscriptions législatives spéciales, ajoutait donc : « Article 35. — Il y aura un député au Corps Législatif à raison de 35.000 électeurs. » L'article premier du décret organique du 2 février complétait cette règle en donnant un député de plus aux départements où le surplus des électeurs, une fois le calcul fait, atteignait 25.000. Ni l'Algérie ni les colonies n'étaient représentées. Le Gouvernement, par application de ces dispositions, découpa, par décret, 261 circonscriptions. Le sénatus-consulte de 1857 élargit un peu ce cadre, en modifiant ainsi l'article 35 de la Constitution : « ... Néanmoins, il est attribué un député de plus à chacun des départements dans lesquels le nombre excédant des électeurs dépasse 17.500. » Conformément à cette prescription, un nouveau décret fixa le nombre des députés à 267, un autre remania les circonscriptions. — Longue durée du mandat des députés : le temps d'en faire des hommes rassis, respectueux des nécessités de la politique, et de séduire les récalcitrants. Dans la commission préparatoire de la Constitution, on avait proposé neuf ans, comme pour le mandat des conseillers généraux, ou même douze ans ; on alla moins loin ; les députés, dit l'article 38, sont élus pour six ans. — Sessions rares et courtes ; l'Empereur convoque, proroge, ajourne, dissout comme il lui plaît. Une seule règle : l'article 41 fixe les sessions ordinaires à trois mois limitativement : le temps de voter les lois et le budget sur commande, rien de plus.

« Le Corps Législatif », disait Napoléon III dans un de ses discours du trône, « ne s'immisce pas dans les détails de l'administration... » Cette affirmation, — à propos, tout au moins, des premières années de l'Empire, — peut passer pour un aimable euphémisme, plutôt que

1. Préambule de la Constitution.

pour l'expression complète et sincère de la réalité. Le Corps Législatif ne s'immisçait certes pas indiscrètement dans les détails de l'administration, ce qui sans doute eût été un bien ; mais encore il n'exerçait aucun contrôle sur les administrateurs, et peut-être était-ce un mal ; il n'exerçait même à peu près aucun contrôle, aucune influence, sur la marche générale des affaires et la conduite du Gouvernement ; à la différence de toutes les Assemblées législatives modernes, il ne jouait pas de rôle politique. Il était, aux yeux du Pouvoir Exécutif, un grand Conseil général, admis à voter les lois et les impôts, à formuler des vœux politiques et économiques ; mais il n'avait pas à réclamer plus : Conseil général il était ; il devait se renfermer dans son rôle de Conseil général.

Et d'abord, pas de responsabilité ministérielle. — Napoléon III, grand ennemi du parlementarisme, et qui avait si énergiquement dénoncé au pays tous ses méfaits et promis d'y couper court, voyait en elle, avec raison, le pivot même du parlementarisme, et, en critiquant le système dans son ensemble, ne manquait point de la critiquer tout particulièrement. Il exposait, dans le préambule de la Constitution, la façon de la supprimer et les avantages de cette suppression : « La Chambre, n'étant plus en présence des ministres, et les projets de lois étant soutenus par les orateurs du Conseil d'État, le temps ne se perd pas en vaines interpellations, en accusations frivoles, en luttes passionnées dont l'unique but était de renverser les ministres pour les remplacer... » Plus tard, en ouvrant la session législative de 1857, il se félicitait du résultat obtenu : « Remplacer la licence de la tribune et les luttes émouvantes qui amenaient la chute ou l'élévation des ministres par une discussion libre, mais calme et sérieuse, était un service signalé rendu au pays et à la liberté même, car la liberté n'a pas d'ennemis plus redoutables que les emportements de la passion et la violence de la parole. » — De fait, il avait raison de se féliciter ; grâce à la suppression de la responsabilité ministérielle, le Gouvernement, isolé dans sa puissance, n'avait plus à redouter les critiques ni la curiosité du Corps Législatif, et le Corps Législatif perdait le moyen le plus immédiat, le plus simple, le plus sûr de faire prévaloir ses vues, de jouer un rôle et d'exercer une influence politique. — Cela ne se conçoit-il pas facilement ?

Le droit d'interpellation, qui met en communication l'Assemblée et le Gouvernement, n'appartenait pas à chacun des membres du Corps Législatif ; il n'appartenait même pas au Corps Législatif dans son ensemble, comme l'auraient désiré certains impérialistes. « La

Chambre était passive entre les mains du Gouvernement ; elle avait le droit de lui répondre, elle n'avait pas le droit de l'interroger [1]. » Ainsi, pour elle, nul moyen d'exercer une influence, d'exposer son opinion sur telle affaire politique en cours, intérieure ou extérieure. — A plus forte raison, nul moyen de la faire prévaloir. Ce moyen, pour toute Assemblée, c'est la sanction de l'interpellation, c'est le renversement du ministère, et la formation d'un nouveau cabinet qui conforme sa conduite aux indications données par l'Assemblée, à l'opinion qu'elle a exprimée par ses discours et par son vote. Or il n'appartient pas, bien entendu, de renverser les ministères, à un Corps Législatif qui ne peut même pas interpeller. Même les impérialistes qui souhaitaient un droit restreint d'interpellation en eussent repoussé la conclusion habituelle, le vote d'un ordre du jour motivé, et, par là, en eussent esquivé la périlleuse sanction.

Quand même le Corps Législatif aurait eu le droit d'interpellation, quel parti en aurait-il pu tirer? Aucun, tant les précautions étaient bien prises. — On interpelle tel ou tel ministre, mais, au moins quand il s'agit d'un débat de politique générale, on s'adresse, au fond, à tel cabinet, on renverse tel ministère ; sans quoi l'Assemblée n'atteindrait pas son but, elle ne ferait pas dominer sa volonté, puisque, dans une question de politique générale, les décisions relèvent évidemment d'une autorité plus haute qu'un seul ministre, si écouté soit-il. Or, l'Empire autoritaire avait des ministres : il n'avait pas de ministère. Il eût donc été, en tout cas, impossible aux interpellateurs d'atteindre, par derrière les ministres spéciaux et techniques, le pouvoir responsable de l'acte qu'ils eussent critiqué. Ils n'auraient eu devant eux que des ombres fugitives ; ils auraient eu une arme dans la main ; mais ils eussent frappé dans le vide, au hasard, sans atteindre le grand pouvoir réel et anonyme que ces ombres leur cachaient ; et ils eussent senti, en les frappant, l'inutilité de leurs efforts. — Mais non ; le Corps Législatif, muni du droit d'interpellation, n'aurait même pas eu l'occasion de jouer ce jeu décevant ; car ces ombres, il ne les aurait pas aperçues, elles ne se seraient pas offertes à ses coups. Il n'aurait même pas pu, à défaut du cabinet sur une question de politique générale, entreprendre un ministre sur une question de sa compétence : on avait poussé la prudence jusqu'au bout, et, pour éviter toute velléité de critique, les ministres, pas plus qu'au Sénat, ne paraissaient au Corps Législatif.

1. Ed. Laboulaye, *Le parti libéral.*

Mais quoi ! Les députés n'avaient pas un grand désir de recouvrer ce droit qu'on leur avait si complètement enlevé ; quel profit leur eût-il procuré ? Il faut bien avouer que, tout comme l'intérêt du pays et des partis, l'intérêt personnel entre pour une bonne part dans les crises ministérielles ; elles ont beaucoup moins d'attrait pour un député qui n'a pas l'espoir de monter en grade que pour un candidat ministre. A quoi bon renverser un ministère pour qui ne peut devenir ministre à son tour ? Or l'Empire, ayant, à tout hasard, la défiance des candidats-ministres, avait édicté l'incompatibilité entre les fonctions législatives et ministérielles. Et les députés, dès lors, prenaient avec plus de philosophie la suppression d'un droit au rétablissement duquel ils n'avaient pas un intérêt personnel.

Même lorsque la responsabilité ministérielle n'existe pas, le droit, pour une Assemblée, de voter annuellement une adresse par laquelle elle informe respectueusement le souverain de ses critiques et de ses vœux, peut assurer à cette Assemblée, grâce à la grande discussion générale qui précède le vote de l'adresse, grâce au soin minutieux qui préside à sa rédaction, une influence politique réelle. La rédaction et le vote de l'adresse suivent toujours le discours du trône, par lequel le souverain met l'Assemblée au courant de la situation politique. — Or, l'Empire autoritaire avait conservé le discours du trône. Mais ce discours ne comportait aucune suite, aucune discussion, aucune sanction ; le droit d'adresse n'existait pas.

Au surplus, les députés, comme les sénateurs, restreignaient eux-mêmes leur liberté d'action et s'astreignaient d'avance à une réserve bienséante dans leurs critiques, s'il leur venait jamais l'audace et la possibilité d'en faire, en prêtant serment « d'obéissance à la Constitution et de fidélité à l'Empereur ». — Aux termes de l'article 14 de la Constitution, reproduit par l'article 16 du sénatus-consulte du 25 décembre, ce serment était prêté par « les membres du Corps Législatif », c'est-à-dire après l'élection. Dans ces conditions, il arriva, après les élections de 1857, ce qui était déjà arrivé après celles de 1852 ; les républicains Carnot et Goudchaux, ayant été élus, refusèrent le serment. Cette fois, l'Empereur ressentit très vivement l'outrage, et les impérialistes s'en émurent. A l'ouverture de la session suivante, Napoléon III en entretint le Parlement : « On a vu quelques hommes, s'avouant hautement ennemis des institutions nationales, tromper les électeurs par de fausses promesses, et, après avoir brigué leurs suffrages, les rejeter ensuite avec dédain. Vous ne permettrez pas qu'un tel scandale se renouvelle, et vous obligerez tout éligible à prêter

serment à la Constitution avant de se porter candidat. » Ainsi fut fait par le sénatus-consulte du 17 février 1858, dont l'article 1er portait : « Nul ne peut être élu au Corps Législatif si, huit jours au moins avant l'ouverture du scrutin, il n'a déposé, au secrétariat de la préfecture, un écrit signé de lui contenant le serment formulé » dans la Constitution. « L'écrit déposé ne peut, à peine de nullité, contenir d'autres mots » que la formule même du serment.

Le Corps Législatif aurait-il eu la prétention, à défaut de droits politiques proprement dits, de transformer en moyens d'action politique ses droits législatifs et budgétaires ? L'Empire ne l'eût point permis : « Il ne doit pas être au pouvoir d'un corps politique, » avait dit Napoléon Ier, « d'arrêter un Gouvernement par le refus de l'impôt : les impôts, une fois établis, doivent pouvoir être levés par de simples décrets [1] ». La Constitution s'inspirait de cette idée : elle reconnaissait à l'Empereur le droit de dissoudre le Corps Législatif, et, si celui-ci avait cru l'embarrasser en refusant l'impôt, le droit d'en demander le vote au Sénat, en même temps que celui de toutes les mesures urgentes.

Enfin le Corps Législatif avait été frustré, au profit du Sénat, de droits politiques qui sont, presque toujours, l'attribut de l'Assemblée législative. Alors que la Constitution de l'an VIII et le sénatus-consulte de l'an XII avaient accordé au Corps Législatif le droit de mettre en accusation les ministres, l'article 13 de la Constitution de 1852 l'avait attribué exclusivement au Sénat. Il en avait été de même du droit de maintenir ou de lever l'état de siège, et du droit de recevoir les pétitions ; le Sénat les détenait seul, le Corps Législatif n'y avait aucune part.

Au total, le Corps Législatif est bien effectivement privé de toute action politique ; tout au plus, peu à peu, s'il prend mille détours et s'il retrouve un peu de virilité, exercera-t-il une influence morale, restreinte et occulte ; mais, tant qu'une maille du filet qui l'enserre n'aura pas éclaté, il ne pourra jouer de rôle politique incessant, constitutionnel, pertinent ; on admettra peut-être qu'il conseille : diriger lui sera interdit.

Aussi bien ce n'est pas là son affaire. Son vrai rôle, la Constitution, article 39, le définit ainsi : « Le Corps Législatif vote les projets de loi

1. Pelet de la Lozère, *Opinions de Napoléon Ier au Conseil d'État.*

et d'impôt. » Encore faut-il savoir comment, dans la pratique, l'Empire autoritaire entend et organise ce rôle strictement législatif.

L'initiative des lois a été considérée précédemment comme un droit mi-exécutif, mi-législatif, dont le caractère dépend du Pouvoir qui l'exerce. Que l'Empereur l'exerce donc, cela est fort bien ; on le lui concède en qualité de droit exécutif. Mais il serait non moins juste que le Corps Législatif l'exerçât en qualité de droit législatif. En cette qualité, le Sénat l'exerce, il est vrai ; mais cela est plutôt à tort, puisque le Sénat est un pouvoir essentiellement constituant ; il ne l'exerce, de plus, que dans une certaine mesure, et non pas aussi largement qu'il le faudrait ; enfin l'attribution de l'initiative au Sénat n'en motive pas le refus au Corps Législatif. Au surplus, la plupart des Assemblées modernes possèdent ce droit ; et il est presque absurde de refuser à l'Assemblée qui fait la loi le droit de la proposer. — L'Empire autoritaire ne fut pas de cet avis. Comme la Monarchie des Bourbons, il avait peu de goût pour l'initiative parlementaire ; il craignait cette manie de faire des lois qui, disait-on, avait perdu la France sous l'Assemblée Constituante ; et le Préambule de la Constitution du 14 janvier s'en expliquait avec une certaine amertume : le Corps Législatif ne devait pas avoir « cette initiative parlementaire, qui était la source de si graves abus » ; et cela uniquement « afin d'empêcher chaque député de se substituer à tout propos au Gouvernement en présentant les projets les moins étudiés, les moins approfondis ». — L'article 8 de la Constitution a donné l'initiative à l'Empereur seul ; l'article 30 fit une exception au profit du Sénat. Le Corps Législatif en resta privé.

Dans la confection même de la loi, — dans sa préparation et dans sa discussion, — le Corps Législatif est aidé, dirigé plutôt, par le Pouvoir Exécutif, par le Conseil d'État, organe et agent de l'Empereur. « L'idéal du législateur pour nous, c'est Nestor[1] » ; c'est le législateur qui ne mêle en rien, qui n'intéresse en rien l'opinion à son œuvre, le législateur des Grandes Ordonnances de Louis XIV et du Code Napoléon. L'Empire autoritaire prétend restaurer cette tradition ; c'est là l'objet du décret-loi du 22 mars 1852 modifié par le décret du 31 décembre de la même année.

Il pose d'abord le principe de l'intervention obligatoire et prépondérante du Conseil d'État dans la préparation des lois : « Aujourd'hui, toutes les lois sont préparées avec soin et maturité par un

1. Laboulaye, *Le parti libéral.*

Conseil composé d'hommes éclairés qui donnent leur avis sur toutes les mesures à prendre [1] ». — Avant le dépôt du projet de loi, le Conseil d'État, saisi par le Gouvernement, est tout à fait indépendant vis-à-vis de la Chambre, qui n'a rien à voir dans ses travaux. — Le projet de loi déposé, les bureaux du Corps Législatif nomment une commission spéciale pour l'examiner. Cette commission fonctionne à huis clos ; c'est dans les commissions que se fait, à proprement parler, tout le travail utile du Corps Législatif. Véritablement, des lois comme le Code militaire, comme le Code maritime, comme la loi sur la dotation de l'armée, y supportent un examen attentif ; véritablement les lois de finances y sont scrutées sérieusement ; véritablement le Pouvoir Législatif y voit ses droits respectés. Mais, naturellement, le Conseil d'État y est représenté par des délégués qui interviennent constamment dans la discussion, la dirigent même, dont l'assentiment, en toutes choses, est demandé et nécessaire, et dont la voix est prépondérante. — Le rapport de la Commission est distribué à tous les députés vingt-quatre heures au moins avant la discussion de la loi. S'il n'est pas favorable au Gouvernement, celui-ci, généralement, retire son projet, et ne court pas la chance du scrutin. C'est ainsi qu'en une session, il ajourne ou retire plusieurs projets de loi importants, dont l'un, par exemple, relatif à l'organisation des cours et tribunaux, un autre au rachat du chemin de fer de Graissessac. Mais, presque toujours, le rapport se prononce en faveur du projet ; et, dès lors, le Gouvernement est presque absolument sûr de son adoption à une très forte majorité.

Dans la discussion de la loi, le Gouvernement a la même influence que dans sa préparation. Le Corps Législatif du Premier Empire ne discutait même pas ; depuis, les idées avaient marché, et, quelque retour en arrière que fit le Second, pareille interdiction n'était pas possible. Au moins les discussions seront-elles resserrées dans des limites étroites, et les divagations rigoureusement prohibées. Autrefois, avec le régime parlementaire, « les lois n'étaient pas toujours discutées suivant leur valeur réelle, mais suivant la chance que leur adoption ou leur rejet pouvait avoir de maintenir ou de renverser un ministère. De là peu de sincérité dans les délibérations, peu de stabilité dans la marche du Gouvernement, peu de travail utile accompli »[2]. Il en sera autrement désormais. — Préparés par le Conseil d'État pendant tout le cours de l'année, les projets de loi sont jetés en bloc, à

1. Discours à l'ouverture de la session législative, 4 février 1861.
2. *Ibid.*

l'ouverture des courtes sessions, sur le bureau du Corps Législatif ; les délégués du Conseil d'État en ont hâté l'examen dans les commissions ; ils en hâtent la discussion en séance. Le ministre qui les a inspirés et élaborés, pour une bonne part, n'intervient pas, puisque la porte de la Chambre lui est fermée. Au lieu des ministres d'autrefois, souriants, un peu sceptiques, toujours prêts à répondre, les députés trouvent en face d'eux les commissaires du gouvernement, des conseillers d'État, secs, polis et gourmés, qui leur parlent haut et net. — Les lois sont discutées et votées par articles. Le rejet d'un article le renvoie à la commission. Le vote d'ensemble a lieu au scrutin public et à la majorité absolue des votants, le vote de la majorité absolue des députés étant nécessaire. Une fois votée, la loi est transmise au Sénat, pour qu'il décide si elle n'est pas contraire à l'esprit de la Constitution, et qu'il en autorise la promulgation. — En tout cela, le Pouvoir Exécutif revendique la direction des débats, mais se défend d'exercer sur l'Assemblée la moindre pression : le Corps Législatif « discute les lois avec la plus entière liberté; si elles sont repoussées, c'est un avertissement dont le Gouvernement tient compte ; mais ce rejet n'ébranle pas le pouvoir, n'arrête pas la marche des affaires, et n'oblige pas le souverain à prendre pour conseillers des hommes qui n'auraient pas sa confiance[1] ». A la vérité, le Corps Législatif a, théoriquement, la liberté absolue de repousser les projets du Gouvernement. Mais il est bien rare qu'il en use. Le Gouvernement ne livre à la discussion que ceux pour lesquels il est presque sûr d'une belle majorité; et le Corps Législatif hésitera longtemps avant de rejeter, en bloc, le projet présenté, non par un ministre responsable et passager, en son nom propre, mais par des conseillers d'État, au nom du souverain, et d'infliger ainsi un échec à l'Empereur lui-même. D'autre part, il ne faut pas songer à le modifier aisément et profondément par voie d'amendements : sur ce point encore, le Pouvoir Exécutif a pris ses précautions.

En principe, le Corps Législatif possède le droit d'amendement. Mais il y est apporté diverses restrictions qui en diminuent singulièrement la valeur. — Sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, toute discussion de loi un peu sérieuse devenait un véritable abatis d'amendements ; la plupart étaient repoussés ; les autres, au dire des bonapartistes, n'amélioraient jamais la loi sur laquelle on les greffait. Il y avait donc là un nouvel abus à réprimer. — Et c'est

1. Discours d'ouverture à la session législative, 4 février 1861.

pourquoi le Corps Législatif discute la loi, « mais n'y introduit pas à l'improviste de ces amendements qui dérangent souvent toute l'économie du système et l'ensemble du projet primitif ». Voici les mesures prises dans ce but : — Le droit d'amendement ne s'exerce qu'auprès des commissions ; tout amendement doit être remis au Président du Corps Législatif, qui le transmet à la commission compétente ; et, dans ces conditions, dit le décret du 2 décembre 1852, tout député peut, devant cette commission, qu'il en fasse ou non partie, soutenir et défendre son amendement. — Encore est-il nécessaire, pour que l'amendement soit ensuite soumis à la discussion en séance, qu'il ait reçu une double approbation. D'abord celle de la commission, sans quoi il ne va pas plus avant. Puis celle du Conseil d'État : « Tout amendement, » dit l'article 40 de la Constitution, « adopté par la commission chargée d'examiner un projet de loi, sera renvoyé sans discussion au Conseil d'État par le Président du Corps Législatif. » La commission « peut déléguer au Conseil d'État trois de ses membres pour le soutenir [1] », mais elle ne peut en imposer l'adoption ; et, « s'il n'est pas adopté par le Conseil d'État, il ne pourra être soumis à la délibération du Corps Législatif [2] ». — Le rapport déposé, le droit d'amendement s'évanouit. A cette interdiction, l'article 54 du décret organique du 22 mars 1852 avait apporté une atténuation, dans le cas où, un vote de rejet étant intervenu sur un article, l'article aurait été renvoyé à la commission ; « chaque député, » avait-il dit, peut alors, devant la commission, et dans la même forme que tout à l'heure, « présenter tel amendement qu'il juge convenable ». Le vote de rejet rouvrait ainsi le droit d'amendement. Mais le nouveau décret du 31 décembre 1852 sur les travaux du Corps Législatif déclara, d'une façon générale, « qu'aucun amendement ne serait reçu après le dépôt du rapport » ; il impliquait ainsi l'interdiction de tout amendement, une fois la discussion ouverte, même dans ce cas spécial. Par là, la règle restrictive se trouvait expressément confirmée et appliquée sans réserve.

Chose plus grave : le droit budgétaire du Corps Législatif, le droit budgétaire qui est par excellence le droit des Assemblées législatives, est aussi profondément atteint. — Le budget, d'après le décret du 22 mars 1852, est présenté, comme il convient, par chapitres et par articles. La Commission du budget contrôle avec soin le projet qui lui est soumis ; elle discute avec le Conseil d'État ; son

1. Décret du 31 décembre 1852.
2. Constitution, art. 41.

examen rapide est vraiment sérieux ; elle obtient parfois de notables réductions. — Mais, avec le droit de la Commission, le droit utile du Corps Législatif est presque épuisé ; car le vote, lui, n'a pas lieu par chapitres et par articles ; les cadres sont beaucoup plus vastes. La Constitution n'ayant rien dit sur le vote annuel du budget, le décret dictatorial du 22 mars, article 53, avait statué que le Corps Législatif voterait les lois de finances par chapitres, ainsi que cela avait lieu depuis la loi du 29 janvier 1831. Des députés pointilleux trouvèrent ce contrôle insuffisant. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 leur répondit en le diminuant. MM. de Beaumont, d'Audiffret, de Ségur d'Aguesseau demandèrent que le vote eût lieu par sections de ministère. Le ministre Fould, secondé par M. Baroche, voulut mieux, tint bon, et l'emporta : le vote, dorénavant, eut lieu, en bloc, par ministères. — Sans doute, s'il en est ainsi, la faculté de repousser un ministère entier appartient théoriquement au Corps Législatif ; et, s'il en use, le budget étant présenté un an d'avance, ce refus ne produira pas une bien grave perturbation : il aura seulement pour conséquence d'en retarder le vote. Mais, en fait, ce refus ne peut guère se produire.

Comment le Corps Législatif aurait-il le courage, parce qu'il est en désaccord avec le Gouvernement sur un point de détail et peut-être sur un article seulement, de repousser en masse tous les articles qui composent un ministère ? Un tel rejet est peu vraisemblable ; l'effet serait en trop grande disproportion avec la cause ; et, en outre, par cela même, il serait la marque, vis-à-vis de l'Empereur, d'une hostilité que le Corps Législatif ne ressentirait pas ou ne se soucierait point de montrer. — Qu'en résulte-t-il ? Il en résulte que toute action répressive lui échappe ; que sa dernière arme lui tombe des mains. Certain que, pour un refus partiel, pour le rejet d'un certain nombre d'articles, l'Empereur ne recourrait pas à la dissolution, le Corps Législatif aurait pu, le cas échéant, user de cette tactique, et imposer réellement sa volonté au Pouvoir Exécutif. Désormais, quand même il ne reculerait pas devant la disproportion d'une critique de détail et d'un refus total, il saurait que ce refus total amènerait probablement plus qu'un retard dans le vote : un conflit aigu suivi d'une dissolution. — Cette perspective est pour le faire réfléchir. Il y réfléchira d'autant plus que, même alors, il se sacrifierait sans gêner beaucoup le Gouvernement, qui demanderait au Sénat, et obtiendrait de lui, le vote des mesures urgentes, le vote de l'impôt, qu'il lui aurait refusés.

Le vote acquis de bon ou de mauvais gré, la répartition par cha-

pitres du crédit accordé pour chaque ministère est réglée par décret rendu en Conseil d'Etat ; les virements, plus ou moins justifiés, entre les chapitres, s'effectuent dans la même forme.

L'Empereur garde, naturellement, les droits attribués jusque-là au chef de l'Etat en matière de crédits additionnels. Il peut, pendant la durée de la session, en réclamer le vote au Corps Législatif. En son absence, il a le droit d'ouvrir, sous sa responsabilité, des crédits supplémentaires pour augmenter l'allocation des services ou portions de services énumérés par le législateur dans un état annexe, et non d'autres ; et des crédits extraordinaires « dans les cas urgents que le législateur n'a pu prévoir[1] ». Cette seconde faculté lui est conservée expressément par la loi de finances du 8 juillet 1852. Bien entendu, il doit obtenir la sanction du Parlement dans la plus prochaine session. — Reste à savoir dans quelle proportion le Pouvoir Exécutif fait usage de cette faculté d'ouvrir hors session des crédits supplémentaires et surtout extraordinaires ; elle est légitime ou dangereuse selon qu'il en fait un usage judicieux ou excessif. Elle lui est trop commode pour que le Second Empire n'ait pas tendance à en abuser ; quant à la sanction nécessaire, il ne la demande que tardivement ; et le Corps Législatif n'a garde de la lui marchander.

En matière douanière, le Corps Législatif subit la même contrainte qu'en matière budgétaire. — « Le Président de la République », disait la Constitution, article 6, « fait les traités de commerce. » A ce propos encore, quelques députés réclamèrent en faveur du contrôle législatif : comme il le fit pour tout le reste, le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 aggrava la disposition. En 1826, alors que la Charte donnait le même droit au roi, les Chambres avaient inséré, dans une loi fiscale, un tarif qui était prévu par un traité avec l'Angleterre, et par là avaient déclaré implicitement que le droit, pour le chef de l'Etat, de faire un traité de commerce, ne lui donnait pas celui d'y stipuler des tarifs de douane ; cette interprétation était toujours en vigueur et s'appliquait à Napoléon III comme à Charles X. Le sénatus-consulte du 25 décembre la contredit formellement. Désormais les tarifs de douane échappent au Parlement ; ils prennent place dans les traités, de la seule autorité de l'Empereur ; et l'article 3 dispose : « Les traités de commerce faits en vertu de l'article 6 de la Constitution ont force de loi pour les modifications de tarifs qui y sont stipulées. »

1. Lois de 1817 et de 1834. (René Stourm, *Le budget.*)

Enfin, on sait que, votée par le Corps Législatif, la loi n'existe pas encore ; elle n'existera que si l'Empereur lui donne sa sanction. Le Pouvoir Législatif de l'Assemblée n'est pas seulement mis en tutelle par le Pouvoir Exécutif ; il est amoindri, émondé à son profit.

Initiative refusée, préparation et discussion des lois sous la direction constante du Conseil d'État, droit d'amendement et droits financiers lésés, tournés et rognés, sanction impériale : à côté de la subordination du Corps Législatif au Pouvoir Exécutif en matière politique, voilà bien une subordination pareille en matière purement législative !

Ce n'est pas tout ; l'Empire a, de plus, garanti cette double subordination en refusant au Corps Législatif la liberté intérieure et l'influence extérieure.

Le fonctionnement du Corps Législatif est assuré et surveillé par l'Empereur. — En l'an XII, l'Empereur en choisissait seulement le Président sur une liste de cinq candidats que le Corps Législatif lui présentait. Aux termes de l'article 43 de la Constitution de 1852, l'Empereur en nomme directement, chaque année, parmi les députés, le Président et les vice-présidents, dont le traitement est fixé par décret. Les questeurs sont également nommés par lui ; les quatre plus jeunes membres présents à la première séance de chaque session restent, de droit, secrétaires. — Depuis le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, on le sait, les travaux du Corps Législatif sont réglés par décret. — La tribune a été supprimée ; une tribune aux harangues est faite pour l'Agora ou le Forum ; les esprits simples et droits s'en épouvantent ; à présent, les orateurs parlent de leur place, comme en Angleterre ; les harangueurs ont disparu ; la discussion y gagne en simplicité et en sincérité. — La garde militaire de l'Assemblée n'est pas sous ses ordres, mais, comme celle du Sénat, sous les ordres directs du ministre de la Guerre.

De même qu'au Sénat, on refuse au Corps Législatif, avec la discussion politique qui alimente les débats, l'influence extérieure, la publicité qui les anime.

La publicité des séances, il est vrai, est accordée en principe par l'article 41 de la Constitution. Quelques tribunes sont ouvertes au public, et quelques rares curieux y prennent place. D'ailleurs la demande de cinq membres suffit pour que la Chambre se forme de droit en comité secret.

Mais au contraire, en principe, la publicité par la presse n'est pas libre : « Le compte rendu des séances... n'est plus livré à l'esprit de parti de chaque journal ; une publication officielle, rédigée par les soins du Président de la Chambre, en est seule permise. » Ainsi s'exprime le préambule de la Constitution.— L'article 42 de la Constitution et le décret-loi sur la presse du 1er février 1852 règlent cette publication officielle. Un procès-verbal, à l'issue de chaque séance, est dressé par les soins du Président du Corps Législatif ; il résume les opinions émises, en indiquant le nom des orateurs ; il est incolore et sans vie ; il doit instruire le pays sans l'échauffer ; il est le seul compte-rendu inséré au *Moniteur* ; les journaux n'en peuvent publier d'autre. Un tel compte-rendu est notoirement insuffisant. L'article 13 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 donne cependant une légère satisfaction à l'opinion ; ce compte rendu sera soumis, avant sa publication, à une commission législative composée du Président du Corps Législatif et du Président de chaque bureau ; peut-être sera-t-il un peu moins brièvement rédigé, et, en tout cas, plus fidèle. D'ailleurs il continue à n'être connu que par insertion dans le *Moniteur* ; c'est par le *Moniteur* que les journaux en auront connaissance, et, bien entendu, c'est toujours le seul qu'ils pourront publier. Ces comptes-rendus du Corps Législatif, qui ne paraissent donc dans les journaux autres que le *Moniteur* qu'avec deux ou trois jours de retard, ne reproduisent des discours qu'une analyse froide, terne, courte, parfois inexacte, tout au plus des passages tronqués, et leur fait subir une épreuve que l'on compare assez justement à celle du lit de Procuste. — L'orateur pourrait, dans une certaine mesure, porter remède à cette façon de faire, et donner à son discours ainsi mutilé la portée et le retentissement qu'il lui désire en le faisant imprimer à ses frais. Mais il lui faut pour cela l'autorisation du Corps Législatif, qui la refuse parfois.

En l'asservissant et en l'isolant du pays, le Pouvoir Exécutif comptait bien faire du Corps Législatif, presque autant que du Sénat, un *instrumentum regni*. Pendant huit ou dix années, on put croire qu'il y avait réussi.

Le premier Corps Législatif fut élu pendant la période dictatoriale. Dans l'étonnement de ces premiers mois et sous la pression du Gouvernement, engagé d'ailleurs vis-à-vis du Prince-Président par l'approbation qu'il avait donnée au coup d'État, le peuple ne pouvait

que suivre les indications du pouvoir ; les désirs de Louis-Napoléon étaient des ordres ; ils furent obéis comme tels ; et les représentants du suffrage universel, dans leur immense majorité, furent moins les élus du peuple que les serviteurs de son chef. Découragés, les partis vaincus s'étaient abstenus. Tout au plus avaient-ils donné aux candidats opposants, à Paris et dans quelques grandes villes, des minorités importantes. Trois républicains, Cavaignac et Carnot à Paris, Hénon à Lyon, avaient cependant réussi. — L'ouverture de la session marqua la fin de la période dictatoriale. M. Billault fut nommé Président du Corps Législatif.

La grande majorité de l'Assemblée était donc animée du plus pur esprit bonapartiste et conservateur. Toutefois, il semblait, dès le début, qu'une petite minorité opposante s'y formât, et y cherchât à jouer un rôle relativement libéral. Elle ne comprenait pas de républicains déclarés ; les trois élus du parti, répugnant à entrer dans un Corps Législatif dont « les pouvoirs ne s'étendaient pas jusqu'à réparer les violations du droit », avaient, en effet, refusé le serment, et, par cela seul, été considérés comme démissionnaires. Mais quelques candidats indépendants, d'opinion ou de tendances légitimistes, avaient battu dans l'Ouest les candidats officiels, et menaçaient de donner quelque embarras au Gouvernement ; ils se nommaient Audren de Kerdrel, Durfort de Cinac, Ancel, Chasseloup-Laubat ; Montalembert en était le plus connu, le plus fougueux et le plus éloquent. Ils rallièrent, parmi les élus de la candidature officielle, un certain nombre d'ambitieux entreprenants, de parlementaires convaincus et de bourgeois indécis, qui formèrent vite un petit clan inquiet, agité, bourdonnant, affectant l'indépendance et blâmant le pouvoir.

Un jour le Prince-Président vint à la séance, et se tint caché dans un coin de tribune. De Montalembert, « le sachant présent, le cribla d'allusions mordantes, de comparaisons favorables aux gouvernements parlementaires passés, d'ironies légères et impitoyables », et résuma, dans un superbe discours, « tous les griefs du monde politique battu au 2 décembre [1] ».

La riposte ne se fit pas attendre : « Si une opposition, » avait dit Napoléon I[er], « se formait dans le sein du Corps Législatif, j'aurais recours au Sénat pour le proroger, le changer ou le casser [2]. » C'est ce que fit Napoléon III. Le 6 décembre 1852, le Gouvernement pré-

1. Émile Ollivier, *L'Empire libéral, Napoléon III.*
2. Pelet de la Lozère, *Opinions de Napoléon I[er] au Conseil d'État.*

sentait au Sénat un projet de sénatus-consulte qui coupait court aux velléités de révolte, en mettant le Corps Législatif dans une tutelle plus étroite encore. L'exposé des motifs était l'œuvre de Baroche; Troplong rédigea le rapport. Le projet fut voté par 64 voix contre 7, et devint le sénatus-consulte organique du 25 décembre. Désormais c'en est fait de toute tentative d'opposition ; les mutins sont matés, et la plupart s'excusent ; le silence règne dans le Corps Législatif. Seul, Montalembert éveille quelquefois les échos de ce tombeau par des paroles audacieuses. Mais rien n'en parvient au dehors.

En 1857, au lendemain de la guerre de Crimée, l'Empereur, profitant d'une période heureuse, appela le pays à lui renouveler le témoignage de sa confiance, et prononça la dissolution du Corps Législatif, un an avant l'expiration normale de son mandat. Les élections du nouveau eurent lieu les 21 et 22 juin. Un décret du 2 juillet en constitua le bureau ; de Morny en fut nommé Président, Schneider vice-président. Convoqué pour le 28 novembre, afin de procéder à la vérification de ses pouvoirs, il fut, cela fait, prorogé au 18 janvier 1858 pour l'expédition des affaires courantes.

Cette fois, un véritable groupe opposant faisait tache sur le fond neutre de l'Assemblée ; un groupe « rouge », minuscule, il est vrai, mais hardi et persévérant, et qui devait avoir la plus étonnante destinée : le groupe légendaire des Cinq.

Six députés républicains avaient été élus, dont 5 par la Seine sur 10 circonscriptions, Cavaignac, Carnot, Goudchaux, Emile Ollivier, Darimon, un dans le Rhône, Hénon. Cavaignac mourut peu après l'élection. Carnot et Goudchaux refusèrent de nouveau le serment ; on sait quelle suite donna le Sénat à ce refus, et comment il en prévint le retour. Mais Émile Ollivier, Hénon et Darimon le prêtèrent et entrèrent au Corps Législatif. Deux autres républicains vinrent bientôt les rejoindre : Jules Favre, élu le 27 avril 1858, au premier tour, et Ernest Picard le 10 mai, après ballottage.

Quelle était leur pensée, et que prétendaient-ils faire ? — Ils voyaient un Corps Législatif endormi, mais non pas officiellement muet comme celui du Premier Empire ; si donc il semblait impossible de l'éveiller de sa torpeur, au moins pouvaient-ils élever la voix, lutter contre la sourdine qui l'éteindrait au dedans et l'intercepterait au dehors; au moins pouvaient-ils et voulaient-ils faire acte de courage au milieu de la commune lâcheté, affirmer leurs principes, opposer leur programme à celui du césarisme triomphant. Atteindre le but, ils n'y comptaient guère ; mais n'est-ce rien que la noblesse de

l'attitude ? — Tel était sans doute l'état d'âme des Cinq. Tel, le bras levé dans un beau geste, apparaissait Jules Favre, le grand orateur de l'Assemblée Législative de 1849, un peu rhéteur, un peu « fourbe », comme il s'en vantait lui-même[1], mais homme d'un immense talent, homme d'énergie et d'adresse, dont la phrase, longue, souple, colorée, travaillée, enfermait aussi bien les arguments juridiques les plus subtils que les considérations philosophiques les plus hautes, et dont la parole nette, mordante et persuasive, lui obtenait, à défaut de leur assentiment, l'attention respectueuse de ses auditeurs. Tel apparaissait Ernest Picard, orateur moins majestueux, mais habile à détailler les questions, à débrouiller les chiffres, avisé d'ailleurs, plein de bon sens et d'esprit, et dont les bons mots, quoi qu'on ait pu dire, mettaient en relief, souvent, d'aussi bonnes raisons. Tels apparaissaient, dans leur lutte incessante et silencieuse, les plus effacés du groupe : Darimon, qui observait attentivement, mettait du sérieux dans ses moindres actes, et lisait, à l'occasion, des discours financiers utiles et longuement préparés ; Hénon lui-même, qu'on n'écoutait cependant qu'avec une certaine ironie quand il hasardait quelques mots, et qu'il déclarait par exemple avec fierté, à propos d'une discussion sur les écoles vétérinaires, qu'il avait, sur ce sujet, des lumières fort étendues, « étant petit-fils, fils, gendre, neveu et cousin de vétérinaires ». Tel enfin apparaissait Émile Ollivier, qui, commissaire et préfet de la République à vingt-deux ans, et rendu ensuite à l'existence studieuse et méditative par une révocation brutale signée du Prince-Président, s'était rapidement créé une place en vue au barreau, et qui, en retournant à l'action, y apportait les plus rares qualités : l'habitude de la réflexion et l'expérience de la vie publique, mais surtout l'ardeur de la jeunesse, la fougue d'une nature généreuse et sincère, l'éloquence élevée du doctrinaire, le langage imagé et le ton chaud du méridional.

Mais Émile Ollivier, à la différence de ses quatre collègues, avait déjà un but précis ; il visait, plus qu'à la beauté du geste, à l'utilité du résultat. Il pressentait qu'une transformation du régime était possible, qui donnerait à la France, sans révolution nouvelle, le Gouvernement libéral dont elle ne se passerait pas longtemps. Il pressentait qu'il y avait, pour qui pousserait l'Empire dans cette voie, un rôle à jouer plus pratique et plus efficace que celui du tribun qui jette ses harangues au vent ; il songeait à reprendre, en

1. De Falloux, *Mémoires*.

rénovant, consacrant et vivifiant la Monarchie par la liberté, la tentative de Mirabeau et de Benjamin Constant, et à la mener jusqu'au bout. « Un instinct vague, mais persistant, lui disait : « Ne « t'arrête à aucune considération, tente. » — Le caractère du Prince semblait l'y inviter ; « ne pouvant être le Napoléon d'Austerlitz, il voudrait être sans doute celui de l'acte additionnel. » Le moment était favorable. « Au lieu d'être à la veille de Waterloo, nous étions au lendemain de Sébastopol[1] ». — Voilà pourquoi, sachant ce qu'il faisait et où il allait, il avait prêté serment à l'Empire. Il n'en restait pas moins, pour l'Assemblée comme pour le pays, un « rouge » aussi dangereux que les autres.

A la vérité, le Corps Législatif, pas plus que le Gouvernement, ne voyait d'un bon œil ces trouble-fêtes. On l'avait bien prévu dans leur parti ; leurs amis les avaient détournés d'entrer au Palais-Bourbon, leur représentant que leur action y serait nulle, leur voix étouffée par les clameurs, leurs discours scandés par les couteaux à papier. Ils avaient passé outre. L'accueil qu'on leur fit ne les réconforta point. — L'huissier, froid et rogue, les conduisit, sans mot dire, à l'extrême gauche, et leur marqua leurs places à l'écart. On se détourna d'eux. Émile Ollivier ayant cru pouvoir aborder le comte de Chambrun, son camarade de l'École de Droit et de la Conférence Molé, celui-ci répondit sèchement : ils étaient devenus adversaires, et mieux valait qu'ils ne se parlassent point. Quelques députés osaient bien l'entretenir un instant ; mais il leur fallait du courage ; un jour l'un d'eux se troubla soudain, puis lui dit, d'une voix saccadée : « Vous me parlerez dehors : de Morny nous regarde. » De Morny, de son côté, cherchait noise aux cinq combattants, à tout propos les menaçait de la férule, et, malgré sa stricte politesse, ne manquait pas de mauvaise volonté à leur égard. Si par hasard il ne relevait pas un mot équivoque ou malsonnant, cent interrupteurs s'en chargeaient bien vite ; en tout cas, l'auditoire affectait d'être à bout de force, et prenait des attitudes impatientes ; l'orateur s'estimait heureux d'un silence glacial, et de quatre *très bien* après la plus émouvante période. — Du dehors, il n'avait à attendre aucun encouragement. La brève analyse des débats, que publiaient les journaux, n'intéressait pas le public. Les républicains, partisans de l'abstention, qui avaient fait aux Cinq les pires prédictions, ricanaient de les voir confirmées : « Ah ! vraiment, vous avez parlé hier, nous n'en savions rien ; qui s'occupe du Corps Législatif[2] ? »

1. Émile Ollivier, *Le 19 janvier*.
2. *Ibid.*

Il en fut ainsi tout au moins pendant tout le début de la deuxième législature...

En somme, pendant huit ou dix années, jusqu'en 1860 environ, le Corps Législatif cherche bien à remplir honnêtement le double rôle que le législateur impérial lui a assigné. — D'abord, il est une machine à lois docile et prompte. Les temps sont bien changés ; « on ne discute plus des mois entiers pour satisfaire alternativement l'ambition du lord Derby ou du lord Palmerston de France[1] ». On discute sans s'attarder, on vote sans se faire prier, les lois que le Gouvernement propose ; on fait vite la besogne, et l'on a peu de besogne à faire ; si peu parfois que le Gouvernement s'en excuse, en expliquant pourquoi « le travail a semblé manquer aux premières séances » de la session[2]. « Chaque année », dit Taine en parlant du Premier Empire, « les muets du Corps Législatif viennent à Paris se taire pendant quatre mois ; un jour, on oubliera de les convoquer, et personne ne s'apercevra de leur absence. » Le Corps Législatif du Second Empire parle modérément, mais parle ; il est régulièrement convoqué. Mais il fait le même ouvrage que l'ancien, et presque dans la même obscurité et le même silence ; en 1853, il lui suffit d'une séance pour discuter et voter le budget, de trois séances en 1858. — Ensuite, le Corps Législatif est l'instrument politique du Gouvernement ; moins souple et moins sûr sans doute que le Sénat, mais aussi précieux par cela même qu'il a l'air moins servile. Il lui arrive parfois de faire à mi-voix quelques observations au Gouvernement sur un point de détail ; mais il n'a point l'idée, ni l'envie, de lui opposer de résistance sérieuse. L'élément « radical » qui y entre en 1857 n'en change pas l'esprit conservateur. Il s'élève contre les assertions intéressées qui représentent l'Empire comme une autorité sans contrôle ; il se froisse qu'on le prenne pour une Chambre de parade. Mais enfin il vante et satisfait l'Empereur, il donne à sa politique l'appui de son approbation irréfléchie ou anticipée ; il sait que le mandat qu'il a reçu du pays lui impose l'obligation de « soutenir sans hésitation, sans arrière-pensée, le Gouvernement que ses électeurs ont trois fois acclamé comme l'unique refuge de la société en péril[3] ».

Il est récompensé de cette modestie par les éloges que lui décerne

1. Latour-Dumoulin, *Lettres sur la Constitution de 1852.*
2. Message du Président de la République au Corps Législatif, 28 juin 1852.
3. Latour-Dumoulin, *Lettres sur la Constitution de 1852.*

une nation qui, fatiguée des conflits parlementaires, est heureusement surprise du cordial accord qui règne entre les Pouvoirs, et charmée de la rapidité du travail législatif et du calme dans lequel il s'exécute. — Il en est récompensé surtout par les louanges que lui adressent le Gouvernement et ses fidèles ; et son bonheur est complet quand il entend, à l'ouverture de la session de 1857, l'Empereur lui-même s'en faire l'interprète : « Messieurs les députés, puisque cette session est la dernière de votre législature, permettez-moi de vous remercier du concours si dévoué et si actif que vous m'avez prêté depuis 1852. Vous avez proclamé l'Empire ; vous vous êtes associé à toutes les mesures qui ont rétabli l'ordre et la prospérité dans le pays ; vous m'avez énergiquement soutenu pendant la guerre ;... votre coopération loyale m'a permis d'asseoir en France un régime basé sur la volonté et les intérêts populaires. C'était une tâche difficile à remplir, et pour laquelle il fallait un véritable patriotisme... »

Il y fallait aussi de la complaisance et de la docilité ; elles n'avaient pas fait défaut au Corps Législatif ; en serait-il toujours de même ? Les institutions, au besoin, étaient faites pour les imposer ; mais il était à souhaiter pour l'Empire qu'elles demeurassent volontaires.

CHAPITRE V

LE POUVOIR EXÉCUTIF. — L'EMPEREUR

I. — *Il a la haute main* sur les Pouvoirs Constituant et Législatif ; attributions judiciaires..... p. 98
II. — *Pouvoir exécutif presque absolu.* — Principe : « il gouverne au moyen de... » — Application. A l'intérieur : subordination réelle des ministres ; initiative des lois ; décrets ; réglementation des rapports et des travaux des grands Corps de l'État ; droits habituels du chef du Pouvoir Exécutif ; A l'extérieur : traités d'alliance et de paix ; traités de commerce et déclaration de guerre. Droits sur la succession au trône et sur la famille impériale. — Dotation..... p. 99
III. — *Pas de sanction.* — La responsabilité proclamée : l'appel au peuple, — mais responsabilité illusoire. Refus total d'approbation injuste en fait ; et d'ailleurs impossible : Comment la question est posée ? Quand ? Par qui ? Hérédité et responsabilité. Les élections au Corps Législatif. — Une « parole vide »..... p. 107
IV. — *Pouvoirs exorbitants*..... p. 112

I

Plusieurs fois déjà, la silhouette de l'Empereur a glissé mystérieusement à travers ces pages, et, de son ombre hautaine, a couvert les grands Corps de l'État et le peuple lui-même. Il est temps enfin que sa puissance apparaisse dans toute son étendue. Le respect dont il a vu cette puissance environnée a bien préparé l'esprit à en comprendre la grandeur et l'éclat.

L'Empereur n'est pas seulement le chef, il est, autant qu'on peut l'être dans la France moderne, le maître de l'État. Il n'a pas seulement à lui tout le Pouvoir Exécutif: il met son empreinte sur le Pouvoir Constituant, sur le Pouvoir Législatif, sur l'autorité judiciaire.

Le Pouvoir Constituant, on sait quelle part il y prend ; soit directement, dans les cas graves ; soit par l'intermédiaire du Sénat, à l'ordinaire ; comment il substitue, par là, sa volonté

réelle à la volonté illusoire du peuple, comment il fait de cette organisation la base même de son Gouvernement. Le Pouvoir Législatif, on sait aussi comment il intervient dans son fonctionnement; comment il en inspire, dirige, sanctionne les actes; comment, par lui-même, par son Conseil d'État, ou, là encore, par l'intermédiaire du Sénat, il cherche à faire de l'Assemblée un second instrument de règne; comment il y réussit, au moins momentanément.

Le Pouvoir Judiciaire est-il véritablement un *pouvoir* indépendant, ou n'est-il qu'une *autorité* qui fait partie du Pouvoir Exécutif au même titre que l'autorité administrative? Même en se décidant pour la seconde opinion, la saine doctrine impose la séparation absolue des deux autorités; c'est pourquoi il est de règle, dans les États constitutionnels, que le chef du Pouvoir Exécutif abandonne toutes les attributions judiciaires, sauf la nomination des magistrats, à l'autorité spécialement constituée pour juger. — Dans la Constitution de 1852, la séparation des deux autorités n'est pas rigoureuse. Là encore, l'Empereur s'est réservé d'autres droits que ceux de chef du Pouvoir Exécutif. Bien entendu, il nomme les magistrats. Mais ce n'est pas tout ; il a des attributions plus nettement judiciaires. Il a même la plus essentielle, que, d'ailleurs, il délègue : « La justice se rend en son nom [1]. » Il en a deux autres, qu'il retient : « le droit de faire grâce », sans l'assentiment d'aucun Conseil, que lui donne l'article 9 de la Constitution ; et le droit, plus rare pour un chef d'État, « d'accorder des amnisties », que lui donne l'article 1[er] du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 ; droit dont l'exercice est généralement réservé au Pouvoir Législatif, mais qui est bien, au fond, un droit judiciaire, puisqu'il modifie les décisions de la justice.

Ainsi tous les Corps, tous les Pouvoirs de l'État, l'Empereur en tient les fils. C'était la condition nécessaire pour qu'il usât sans gêne, librement et complètement, de son Pouvoir essentiel, le Pouvoir Exécutif.

II

Pour être fort, en effet, il faut avant tout que le Pouvoir Exécutif soit libre, quasi-arbitraire. Celui de l'Empereur, libre à souhait, a donc la possibilité d'être fort. Il ne s'en fait pas faute ; il est fort,

1. Constitution, art. 7.

ferme, énergique, parfois brutal ; il a les qualités et les défauts du Gouvernement personnel.

L'Empereur « gouverne au moyen des ministres, du Conseil d'État, du Sénat et du Corps Législatif », tel est le principe que pose la Constitution, article 3. Ministres, Conseil d'État et Parlement sont des agents et des comparses, des « moyens » de gouvernement qu'il emploie à quoi bon lui semble, comme il lui convient ; lui seul, personnellement, conçoit, prépare, dirige, gouverne.

Comment le principe est-il appliqué ? Comment gouverne-t-il seul les affaires intérieures et extérieures du pays ?

D'abord par l'intermédiaire des ministres, qui ne sont que les représentants de sa volonté. Il se décharge sur eux de mille soins qu'il ne peut prendre ; mais ils ne sèment que dans le sillon qu'il a tracé. — Dans la plupart des États de l'Europe il n'en est pas ainsi ; bien au contraire, les ministres agissent à leur gré, contrecarrent au besoin le chef de l'État ; il dépend plus d'eux qu'ils ne dépendent de lui. Pourquoi ? parce qu'ils dépendent de l'Assemblée, maîtresse souveraine, qui a consenti à leur élévation et qui décidera leur chute. — Mais ici, point de responsabilité ministérielle, partant point de dépendance des ministres vis-à-vis de l'Assemblée. Ils restent donc agents du Pouvoir Exécutif, sans plus ; et, comme tels, ils sont les serviteurs du chef du Pouvoir Exécutif, qui seul les nomme et les révoque à son gré ; ils sont, ils restent effectivement « les ministres de l'Empereur ».

L'Empereur ne choisit pas seulement les agents du Gouvernement ; il exerce bien par lui-même le gouvernement et l'administration générale de l'Empire. En particulier, il propose et applique les lois ; il règle le fonctionnement des grands Corps de l'État.

« Il a seul l'initiative des lois », on s'en souvient ; et l'on se souvient aussi que cette attribution, semi-législative, semi-exécutive, selon le Pouvoir à qui elle appartient, a été rangée parmi les attributions exécutives de l'Empereur. Il n'y a exception à ce principe qu'en faveur du Sénat, qui peut poser les bases de projets de lois d'un grand intérêt national. Mais l'exception est plus apparente que réelle. La dépendance du Sénat est telle qu'il n'est guère, en cela comme en autre chose, que le porte-paroles du chef de l'État. Directement ou par l'intermédiaire du Sénat, l'initiative des lois, au total, reste le monopole de l'Empereur. — « Il sanctionne et promulgue les lois [1] »

1. Constitution, art. 10.

et les sénatus-consultes. La sanction, participation à la confection même de la loi ou du sénatus-consulte, était une attribution législative ou constituante. La promulgation, premier acte de leur mise en œuvre, est une attribution exécutive. — « Il fait les règlements et décrets nécessaires pour l'exécution des lois [1], » et en assure ainsi l'application. De ces décrets, les plus importants sont les décrets réglementaires ou règlements d'administration publique, qui édictent des mesures permanentes, complètent et prolongent la loi ; ceux-là, l'Empereur ne les fait pas lui-même au sens strict du mot; il en délègue la confection au Conseil d'État, mais il les lui propose, les sanctionne et les promulgue, et le Conseil d'État ne les fait que sous son autorité. A lieu dans cette forme, par exemple, après le vote du budget par ministères, la répartition des crédits par chapitres ; cette répartition, du moment que le crédit ministériel a été voté par l'Assemblée, est, en effet, une attribution proprement exécutive; elle diffère en cela de la faculté de stipuler des tarifs de douane, qui, elle, au lieu de réglementer l'affectation d'un impôt, établit un impôt nouveau, et reste, à cause de cela, un droit éminemment législatif, même quand c'est le Pouvoir Exécutif qui en fait usage. On peut, en répétant la même observation, joindre aux décrets de répartition deux autres sortes de décrets réglementaires que prévoit le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 : les décrets de virement, qui transportent un crédit d'un chapitre à un autre chapitre du même ministère (art. 12), et les décrets qui ordonnent ou autorisent « tous les travaux d'utilité publique et toutes les entreprises d'intérêt général » (art. 4) : Le virement n'est que la rectification du décret de répartition. Quant à l'engagement de travaux publics, il n'a un caractère irréductiblement législatif que s'il comporte le concours du Trésor ; or, dans ce cas, « le crédit devra être accordé ou ratifié par une loi avant la mise à exécution ». Il est vrai qu'en cas d'urgence, les crédits nécessaires seront ouverts par le Pouvoir Exécutif, sous réserve de la ratification du Corps Législatif : mais alors la question devient une question de crédits additionnels, et n'est plus une question de travaux publics. — L'Empereur fait seul, sans l'intervention du Conseil d'État, les décrets simples, qui, à la différence des autres, ne prescrivent que des mesures temporaires.

Les rapports des grands Corps de l'État et les conditions organiques de leur travail avaient été réglés par le décret dictatorial du

1. Constitution, art. 6.

22 mars 1852, qui avait la valeur d'une loi et qu'une loi seule pouvait modifier; l'article 5 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, combattu par Boulay de la Meurthe et de Ségur d'Aguesseau, soutenu par Bineau et Baroche, donne à l'Empereur le droit de les régler par décret. Par application de cette disposition, l'Empereur remania le décret-loi du 22 mars par le décret du 31 décembre 1852. — Or, les rapports des grands Corps de l'État entre eux sont constitutionnels ou réglementaires, selon leur caractère et leur importance ; réglementaires, il est naturel que le Pouvoir Exécutif les fixe, et le sénatus-consulte du 25 décembre fait bien d'en disposer ainsi ; mais constitutionnels, ils échappent à la compétence du Pouvoir Exécutif et doivent être fixés par sénatus-consulte ; c'est donc à tort que l'Empereur reçoit le droit de les fixer également lui-même. Cette distinction qui s'impose ne sera pourtant faite qu'à la fin de l'Empire par le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 ; l'Empereur conservera le droit de fixer les rapports réglementaires entre les grands Corps de l'État; un sénatus-consulte fixera leurs rapports constitutionnels.— Quant aux règlements intérieurs des Assemblées, Constituante et Législative, quant aux « conditions organiques de leur travail », le droit de les fixer peut être, en quelque sorte, considéré comme une annexe de leur droit constituant ou législatif, puisqu'il en assure l'exercice indépendant ; et c'est tout à fait indûment que le sénatus-consulte du 25 décembre le confère à l'Empereur. Il en usera en maintes circonstances, et trouvera là le moyen le plus commode et le plus prompt de changer l'esprit de la Constitution en en respectant les textes.

En outre de ces droits, l'Empereur, comme chef du Pouvoir Exécutif, en exerce de moins exceptionnels. — « Il présente au Sénat et au Corps Législatif, par un message, l'état des affaires » de l'Empire, dit l'article 11 de la Constitution ; chaque année, il lit devant eux le discours du trône, attendu avec impatience, commenté avec minutie. — « Il nomme à tous les emplois » civils ou militaires (art. 6). — « Il commande les forces de terre et de mer » (art. 6). — Il déclare provisoirement l'état de siège, dont les effets sont et demeurent réglés par la loi du 9 août 1849, sauf à en référer au Sénat, qui le lève ou le maintient (art. 12).

Cette autorité que l'Empereur possède sur les affaires intérieures de la France et de l'Empire, il la possède également sur leurs affaires extérieures.

Les actes de caractère indiscutablement exécutif relèvent de lui

sans conteste; il fait, par conséquent, « les traités d'alliance » et « les traités de paix[1] ». — Le traité de paix est ici envisagé en lui-même, comme acte de politique pur et simple, et c'est pourquoi il est considéré comme acte véritablement exécutif. Il en serait autrement si l'on envisageait les sanctions que, très probablement, il comporte; mais, sur ce point, l'Empire est respectueux des principes. Malgré le silence de la Constitution, il est certain que le Pouvoir Exécutif n'empiète pas, à ce sujet, sur les autres Pouvoirs: dans le cas d'une indemnité à payer, le Pouvoir Législatif la vote, puisqu'il vote l'impôt et ouvre les crédits; dans le cas d'une cession ou d'une acquisition de territoire, il y a « modification à la consistance du territoire français[2] », et, très logiquement, le traité n'est valable, en ce qui la concerne, qu'après ratification par un sénatus-consulte modificatif de la Constitution.

Il y a des actes plus difficiles à classer; des actes qui, législatifs d'après certains théoriciens et certaines Constitutions, sont exécutifs d'après certains autres; tel le droit de conclure un traité de commerce, en dehors des stipulations de tarifs, et le droit de déclarer la guerre. — Un traité de commerce, dit-on dans un sens, n'a pas besoin du secret dont a besoin un traité d'alliance ; il est plus économique que politique; et il n'y a donc pas les mêmes raisons pour que l'Assemblée en abandonne la discussion et la confection à l'arbitraire d'un homme. Quant au droit de déclarer la guerre, il comporte des conséquences trop graves pour qu'il n'appartienne pas aux représentants du pays. — Toutefois, répondent certains, un traité de commerce, comme tout autre, comporte des négociations diplomatiques que seul le Pouvoir Exécutif peut engager et mener à bien. En fait de déclaration de guerre, l'initiative doit nécessairement partir du Pouvoir Exécutif, qui seul est au courant de la situation, qui en connaît seul les périls et les avantages: et d'ailleurs, cette opinion est conforme au principe général d'après lequel le chef de l'État seul entretient des rapports avec les puissances étrangères. — Même en adoptant la seconde solution, et en reconnaissant, au point de vue théorique, qu'elle est aussi correcte que l'autre, et qu'il n'y a pas plus de raison pour la sacrifier que pour la faire prévaloir, il faut au moins remarquer que, dans le fait, elle donne au Pouvoir Exécutif des droits très considérables, et marque bien qu'il est le Pouvoir prépondérant

1. Constitution, art. 5.

2. Rapport du président Troplong au sujet du sénatus-consulte du 12 juin 1860, opérant la réunion de la Savoie et des Alpes-Maritimes à la France.

de l'État. Or, c'est cette solution qu'adopte la Constitution de 1852. Elle donne à l'Empereur le droit de faire les traités de commerce comme les autres (art. 6), sans stipulation de tarifs ; (le droit d'en stipuler ne lui fut donné, on le sait, que par la suite, et, sans nul doute, c'est là, cette fois, un droit législatif, qui a été classé, à ce titre, dans une autre catégorie des droits accordés à l'Empereur). En second lieu, le même article de la Constitution lui donne le droit de déclarer la guerre.

A fortiori, quoique la Constitution ne le dise pas en termes exprès, l'Empereur, comme cela va de soi, a la direction constante des relations extérieures et de l'action diplomatique.

L'ordre de succession au trône est généralemeut prévu et arrêté par les Constitutions ou les coutumes d'un pays, et, dès lors, les circonstances, quelles qu'elles soient, le déterminent pour ainsi dire mécaniquement. — Ici, il en est bien de même pour l'avenir, et c'est en dehors des successeurs de Napoléon III que se règlera leur succession. Mais Napoléon III a des pérogatives spéciales ; Napoléon III, à l'exclusion de ses successeurs, collabore, lui, en certains cas, à la détermination de l'hérédité ; il peut avoir des successeurs testamentaires, et l'intronisation d'un nouvel Empereur peut être l'effet de son pouvoir. — Pouvoir Constituant? non pas, puisque la Constitution l'établit et en règle l'exercice ; Pouvoir Exécutif seulement, puisqu'il se meut dans les limites que la Constitution lui assigne, et assure simplement l'exécution des règles qu'elle pose ; mais Pouvoir Exécutif, il est vrai, singulièrement étendu, et compris de la façon la plus large. — Comment donc, en effet, se règle le droit de succession à l'Empire ?

En principe, il se détermine, lui aussi, mécaniquement, sans l'intervention d'aucune volonté, comme l'indique l'article 2 du sénatus-consulte du 7 novembre 1852 : « La dignité impériale est héréditaire dans la descendance directe et légitime de Louis-Napoléon, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance ». « Le fils aîné de l'Empereur », dit l'article 6, « porte le titre de Prince Impérial ». — Mais, à défaut d'héritiers *ipso jure*, à défaut d'héritiers de son sang, de descendants directs et légitimes, le même sénatus-consulte donne à Louis-Napoléon Bonaparte — et à Louis-Napoléon Bonaparte seulement — le droit de désigner lui-même un héritier ; cela sous certaines réserves ; à condition notamment qu'il le choisisse dans la famille Bonaparte.

Cet héritier du trône, il peut le désigner par adoption ; la faculté lui

en est accordée par l'article 3 du sénatus-consulte du 7 novembre, ainsi conçu : « Napoléon III, s'il n'a pas d'enfant mâle, peut adopter les enfants et descendants légitimes dans la ligne masculine des frères de l'Empereur Napoléon Ier. — Si, postérieurement à l'adoption, il survient à Napoléon III des enfants mâles, ses fils adoptifs ne pourront être appelés à lui succéder qu'après ses descendants légitimes. » — Enfin, à défaut d'héritier adoptif, Napoléon III peut se désigner un héritier testamentaire. Le projet du sénatus-consulte du 7 novembre proclamait, au contraire, dans ce cas, le droit héréditaire de Jérôme Napoléon, oncle de Napoléon III ; la Commission modifia cette partie du projet. Le prince Jérôme n'était point populaire ; et encore moins son fils le prince Napoléon, à qui l'on reprochait la liberté de ses opinions en matière religieuse, et la désinvolture de ses manières. Leur conférer l'hérédité de plein droit, c'était enlever à l'Empire un nombre très considérable de suffrages. Ils eurent beau se mettre en fureur, et faire des scènes violentes à divers ministres, le Sénat tint bon ; il donna à Napoléon III le droit absolu de les appeler ou non à l'hérédité, et l'article 4 fut ainsi rédigé : « Louis-Napoléon Bonaparte règle, par un décret organique adressé au Sénat et déposé dans les archives, l'ordre de succession au trône dans la famille Bonaparte pour le cas où il ne laisserait aucun héritier direct, légitime ou adoptif. »

Ce n'est qu'au cas où l'un des successeurs de Napoléon III mourrait sans héritier légitime, direct et mâle, et dans le cas où Napoléon III mourrait sans héritier légitime, adoptif ou testamentaire, que le peuple, sur l'initiative du Conseil de Gouvernement et du Sénat, nommerait l'Empereur.

Cette hypothèse ne se réalisera sans doute jamais ; en tout cas, Napoléon III prend soin tout de suite qu'elle ne se réalise pas après sa mort. — Il ne recourt pas à l'adoption, mais il se désigne un héritier testamentaire, dans les limites que lui a tracées le sénatus-consulte du 7 novembre. Cette désignation, faite par l'article 4 du décret du 18 décembre 1852, est d'ailleurs conforme à la règle la plus habituelle de l'hérédité, et répare, au profit des intéressés, l'oubli dont ils se plaignaient si fort : L'article 1er de ce décret, à défaut, pour Napoléon III, de l'héritier légitime ou adoptif que prévoit le sénatus-consulte, appelle au trône son « oncle bien-aimé Jérôme-Napoléon Bonaparte et sa descendance directe, naturelle et légitime, provenant de son mariage avec la princesse Catherine de Wurtemberg »... — Le mariage de Napoléon III et la naissance de son fils

rendirent cette intronisation plus incertaine encore, et bien moins probable surtout l'élection par le peuple d'un nouvel Empereur.

L'Empereur — quel qu'il soit — possède une autorité toute spéciale, exorbitante du droit commun, sur la famille impériale et sur le reste de sa famille [1]. Il faut entendre par famille impériale « les membres de la famille de Louis-Napoléon Bonaparte appelés éventuellement à l'hérédité,» « qui «prennent le titre de Prince français,» « et leurs descendants des deux sexes ». Ses autres parents forment la famille de l'Empereur, qui « fixe leurs titres et conditions ». — D'une façon générale, il a « pleine autorité » sur les membres de l'une et de l'autre famille. Bien mieux, « il règle leurs devoirs et leurs droits par des statuts qui ont force de loi » ; et ce droit devrait être classé parmi les droits législatifs de l'Empereur, s'il ne valait mieux le considérer autrement; mais, à la vérité, ce droit n'est pas, par sa nature, un droit législatif indûment enlevé au Pouvoir Législatif ; il est préférable de voir en lui, au fond, un droit connexe et corrélatif du Pouvoir Exécutif dans une Monarchie autoritaire, qui emprunte seulement sa forme à l'acte législatif pour en acquérir la force. — En outre, les membres seuls de la famille impériale sont soumis à la règle suivante : « Ils ne peuvent se marier sans autorisation de l'Empereur. » — Napoléon III régla les conditions et obligations de la famille impériale par un statut du 21 juin 1853.

De tout cela il résulte que, pour les affaires du dehors comme pour celles du dedans, l'Empereur a le maximum des droits dont puisse être investi le chef de l'État en tant que chef du Pouvoir Exécutif.

Ayant confisqué les biens de la famille d'Orléans, en vertu de ce principe de notre droit public, que le souverain et l'Etat ne font qu'un, et qu'en montant sur le trône, le monarque réunit, *ipso facto*, au domaine de l'Etat, tous ses biens présents et à venir, Napoléon III se conforme naturellement au principe qu'il a si rigoureusement appliqué aux autres. Sans vouloir considérer combien un tel principe est dérisoire, dans un temps où les Révolutions séparent constamment le monarque de la nation, et rompent si souvent leur union soi-disant indissoluble ; combien il est illogique, puisqu'il va contre cet autre principe supérieur : qu'en effet les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes, de rompre cette union quand bon leur semble, et de

1. Sénatus-consulte du 7 novembre 1852, art. 6.

changer leur Gouvernement ; combien enfin, enlevant au prince, avec toute indépendance, la possibilité, dans des circonstances extrêmes, « de mettre à la nation le marché à la main en déposant la couronne[1] », il est malencontreux et imprévoyant, — Napoléon III réunit au domaine de l'État tous les biens qu'il possède au moment de son avènement.

Par contre, l'Etat l'entretient largement, lui et sa famille. Un sénatus-consulte fixera au commencement de chaque règne, pour toute la durée du règne, les charges de cet entretien ; le sénatus-consulte du 12 décembre 1852, complété plus tard par celui du 23 avril 1856, les fixe pour le règne de Napoléon III. — Il reconstitue d'abord l'ancien domaine de la couronne, avec les palais, châteaux, bois, forêts et fermes qui en faisaient partie sous Louis-Philippe ; et, à cette dotation impériale, il joint, comme dotation de la famille impériale, 1.500.000 francs que l'Empereur répartira à son gré entre ses membres. — La liste civile des Bourbons était de 15 millions, celle de Louis-Philippe de 18, celle du Prince-Président de 12 ; le sénatus-consulte porte à 25 millions celle de Napoléon III.

III

La haute main sur tout ce qui n'est pas Pouvoir Exécutif, la propriété totale et l'exercice complet du Pouvoir Exécutif, — tels sont les deux premiers éléments de l'omnipotence impériale ; il en est un troisième : l'irresponsabilité, qui garantit les deux autres et en assure le résultat.

Certes la responsabilité de l'Empereur est proclamée par lui ; il la revendique et l'organise.

Il la revendique par devoir. *Toute* l'autorité est concentrée dans ses mains ; *toute* la responsabilité doit être concentrée sur sa tête. Il peut, décide, dirige tout, à l'exclusion de ses ministres ; il est logique, il est juste que la responsabilité de toutes les décisions, de tous les actes, remonte jusqu'à lui. La Constitution de l'an VIII, fondée sur les mêmes prémisses, aboutissait aux mêmes conséquences ; pourtant elle ne les élevait point à la hauteur d'un principe. La Cons-

1. Duc de Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*

titution de 1852, au contraire, en fait un principe, et l'Empereur le glorifie. — C'est également par nécessité que l'Empereur revendique la responsabilité et en glorifie le principe ; cette responsabilité est inévitable ; il est donc inutile de la nier, et il peut être bon de la reconnaître : « Dans ce pays de centralisation, l'opinion publique a sans cesse tout rapporté au chef du Gouvernement, le bien comme le mal. Aussi, écrire en tête d'une charte que ce chef est irresponsable, c'est mentir au sentiment public, c'est vouloir établir une fiction qui s'est trois fois évanouie au bruit des Révolutions[1]. »

Revendiquée par devoir, par logique, par nécessité, la responsabilité de l'Empereur est organisée sur les bases les plus larges. Pour faire contrepoids à son énorme pouvoir, il est besoin d'une sanction indiscutable, il est besoin d'autre chose que de l'approbation ou de la désapprobation d'un grand Corps de l'Etat, d'une Assemblée quelconque, Sénat, Haute-Cour ou Corps Législatif. L'autorité de l'Empereur dispose de l'avenir du pays tout entier ; c'est le peuple tout entier à qui il appartient de lui décerner la louange ou le blâme ; c'est le peuple tout entier dont il lui faut la sanction. En conséquence, l'appel au peuple, qui jusque-là est apparu comme un moyen exceptionnel de fonder un régime, devient un moyen de le conserver et de le soutenir ; et la Constitution fait de lui une institution régulière et permanente en posant, dans son article 5, le principe du plébiscite césarien : « Le Président de la République est responsable devant le peuple français, auquel il a toujours droit de faire appel. »

Revendiquée, glorifiée, organisée, — la responsabilité n'en reste pas moins illusoire, ou presque ; par le plébiscite césarien, par cet artifice simple, ingénieux et digne d'admiration, l'Empereur affecte de rendre au peuple tout le pouvoir qu'il exerce en son nom ; le peuple a l'illusion de contrôler et de sanctionner les actes de son maître, et croit ainsi être à lui-même son maître véritable. En réalité, la délégation qu'il a cru faire de son pouvoir est proprement une abdication, parce que le contrôle qu'il a cru garder sur les actes de son délégué est fictif, inévitable l'approbation qu'il leur donne. Car de deux choses l'une : ou bien il la donne sans les juger, par habitude, par confiance, par sottise ; ou bien il prétend juger, mais son jugement n'est pas libre, et il ne peut conclure que par l'approbation :

1. Préambule de la Constitution.

la désapprobation serait injuste, et ne comporterait d'ailleurs aucune sanction pratique.

Pourquoi serait-il injuste de répondre négativement à la question posée par le plébiscite césarien? Le césarisme lui-même ne reconnaît-il pas que le chef de l'Etat devrait se soumettre à un vote défavorable ne reconnaît-il donc pas, par là, la légitimité de ce vote? et n'est-il pas juste, en effet, que la responsabilité personnelle et absolue serve de contre-partie au Gouvernement absolu et personnel?

Au fond, il n'en est rien, et le césarisme le sait parfaitement. Il sait parfaitement que cette responsabilité totale, juste en théorie, ne l'est pas en fait; il sait que le peuple, sentant vaguement cette injustice, reculera toujours à la perpétrer; et c'est bien là-dessus qu'il compte pour échapper à toute responsabilité, même la plus justifiée. — Qnant à la raison qui rend inadmissible et injuste dans la pratique la responsabilité unique et totale du Prince, admissible pourtant et juste en théorie, elle est des plus évidentes.

Le Prince, certes, est responsable des grandes fautes de politique intérieure ou de politique étrangère; parce que, conformément à la théorie, il a seul voulu et accompli les actes qui les ont amenées. — Mais il n'en est pas ainsi des petites. Napoléon Ier, au dire de Siéyès, « pouvait tout, savait tout, voulait tout »; encore y avait-il bien des choses sans doute qui se faisaient sans lui ou contre son gré; à plus forte raison, tout autre que ce génie extraordinaire ne peut tout connaître, prévoir, ordonner. Napoléon III, à une heure de découragement, l'exprime ainsi : « Il faut stimuler les uns, modérer les autres, alimenter l'activité de cette société haletante, inquiète, exigeante, qui, en France, attend tout du Gouvernement, et à laquelle il doit cependant opposer les bornes du possible et les calculs de la raison [1]. » Qu'il se plaigne à bon droit de cette exigence, cela se conçoit. Il est matériellement impossible à un seul homme de la satisfaire, parce que, malgré son omnipotence nominale, il est matériellement impossible à un seul homme de veiller incessamment aux milliers de détails, à la solution des milliers de problèmes, que soulève chaque jour la marche d'un grand État. Dès lors, peut-il être équitablement tenu pour responsable des milliers de petites fautes qui se produisent ainsi chaque jour, de la nomination d'un maire, de la révocation d'un garde-champêtre, qu'il n'a pu connaître ni prévenir? Evidemment non.

1. Discours à l'ouverture de la session législative, le 16 février 1857.

Quel en est le résultat ? celui-ci. Hésitant et déconcerté à l'idée de blâmer et de condamner le chef de l'Etat pour les mille petits faits dont il n'est pas véritablement responsable, le peuple oublie les grands actes dont il l'est, les grandes fautes qu'il a effectivement commises ; ne pouvant en faire le départ exact, et forcé, au surplus, de blâmer ou d'approuver en bloc, il approuve les grandes fautes pour ne point blâmer les petites ; il absout à tort pour ne point condamner injustement ; et l'Empereur évite son blâme à la faveur de ses scrupules.

Ce n'est pas tout. La pression morale et matérielle qui pèse sur le peuple rend moins acceptable encore que son injustice l'hypothèse d'un refus total de sanction : — pression matérielle et officielle, la même, à l'occasion du plébiscite, qui préparera, d'une façon permanente, l'élection des députés ; — mais surtout pression morale par la position de la question. Comment, quand, par qui est-elle posée ?

Comment ? en termes adroits, qui la dégagent de toutes subtilités compromettantes, rejettent tout sujet de controverse, ne permettent de dire « non » qu'aux adversaires irréductibles, et, à tous les autres, à la grande masse du peuple, imposent une réponse affirmative. Cette réponse affirmative semble toujours ne devoir ratifier que les actes les plus nécessaires, la situation la plus simple et la plus naturelle du monde. Elle est discrètement amorcée. Nul doute que le peuple ne morde à l'hameçon.

Et pourtant pareille réponse est grosse de conséquences ; elle donne au chef de l'Etat un bill d'indemnité pour le passé, et, partant, carte blanche pour l'avenir ; car c'est généralement sous forme de bill d'indemnité que la question est posée, c'est quand l'acte est accompli que le peuple est prié d'y donner son consentement. Et là est la grande duperie du plébiscite, car là se présente une alternative devant laquelle le peuple ne peut longtemps hésiter. — Qu'il vote non s'il veut ! mais auparavant qu'il réfléchisse au résultat de son vote ; s'il l'emporte, immédiatement le Gouvernement disparaît, rien n'existe plus de l'administration qu'il a donnée à l'Etat, il faut, à l'improviste tirer un autre Gouvernement de ce chaos, refaire une autre administration ! au milieu de quels dissentiments, de quelle confusion, de quelle perturbation, de quelle anarchie ! Devant cette perspective, l'adversaire le plus farouche du régime se trouble et s'abstient ; l'honnête homme se résigne à voter oui. — C'est que, d'autre part, la ratification du fait accompli est si facile ! L'honnête homme pouvait le craindre ou le repousser avant qu'il le fût ; mais

depuis, il a changé de sentiments ; le succès ne donne-t-il pas à toutes choses un autre aspect, beaucoup plus favorable ? Au surplus, à quoi bon rechigner et se plaindre? même en le regrettant, à quoi bon refuser son assentiment au passé ; cela serait vain et un peu puéril. Mieux vaut déposer un oui dans l'urne, consolider le présent, et assurer l'avenir. — Avec le droit de poser la question à l'heure qui lui convient, quand il aura agi, le chef de l'Etat peut tout entreprendre ; content ou non de son acte, le pays sera moralement forcé d'y donner son agrément.

Et maintenant, par qui la question est-elle posée ? — par un Empereur héréditaire ! — Or « les termes mêmes d'hérédité et de responsabilité s'excluent, puisque l'une des deux choses ne peut exister qu'aux dépens de l'autre [1] », « à moins d'admettre les Révolutions comme une institution normale [2] ». Cela encore est évident. — La responsabilité d'un chef d'Etat a pour sanction la cessation de son pouvoir ; soit qu'un vote éventuel lui signifie sa déchéance, s'il est en fonctions pour un temps indéterminé ; soit qu'il ne soit pas réélu, à l'expiration de ses fonctions, s'il a été élu pour un temps déterminé. En ce sens Louis-Napoléon Bonaparte, élu Président de la République pour dix ans, était encore responsable. Il faut par conséquent, pour qu'il y ait responsabilité sanctionnée et véritable, que le chef de l'Etat soit élu à temps. Mais la même responsabilité ne peut exister s'il est viager, puisque, par définition, il conserve ses fonctions jusqu'à la fin de sa vie, nonobstant tout vote contraire. — *A fortiori* il en est ainsi pour un chef d'Etat héréditaire. Comment sanctionner sa responsabilité par la déchéance sans porter atteinte, non seulement à son droit propre et viager, mais au droit héréditaire conféré à toute sa race ? Et, d'autre part, comment sanctionner sa responsabilité autrement que par la déchéance, et comment songer sérieusement à mettre en accusation un souverain régnant, à lui trouver un accusateur et des juges, à le condamner et à exécuter l'arrêt ? Ainsi un monarque héréditaire peut bien s'offrir à la responsabilité, assumer même une responsabilité morale : constitutionnellement, il lui échappe, et se retranche contre elle dans son hérédité. — Quand même le peuple le rendrait responsable, par son vote, cette responsabilité resterait donc platonique ; — ou alors elle serait sanctionnée par une Révolution : mais recourir à cet expédient, c'est se dérober à la discussion ; c'est avouer que la conciliation est impossible.

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*
2. Emile Ollivier, *L'Empire libéral, Napoléon III.*

Aussi bien, il y a mille chances contre une qu'il n'en soit pas ainsi, et que, dans la crainte d'avoir à envisager de plus près cet ultime recours, le peuple trouve un motif de plus d'approuver le fait accompli.

Au total, le plébiscite est pour le peuple le moyen de se soumettre dignement à la volonté de l'Empereur, avec l'orgueil de croire qu'il lui impose la sienne.

Les élections au Corps Législatif suppléeraient-elles par hasard à ce qu'il a de vain et de fallacieux, en permettant au peuple d'exprimer, sérieusement cette fois, sa volonté, au sujet de tel acte et avant tel acte ? Nullement. Elles n'ont lieu que tous les six ans, et, pendant six ans, que d'événements imprévus peuvent se passer en dehors de ses prévisions, et pour lesquels il n'a donné de mandat à personne ! Elles sont faites sous la pression morale et matérielle du Gouvernement et de l'Administration, et ne donnent pas de résultats sincères. Enfin et surtout, elles ne confèrent pas au Corps Législatif le rôle politique que la Constitution lui a refusé ; l'action politique du Gouvernement se poursuit, l'autorité de l'Empereur se maintient sans souci de la volonté des mandataires ni des mandants, sans responsabilité devant le Corps Législatif, ni, par conséquent, devant le peuple.

Par ce détour, non plus que directement, n'est donc établie la responsabilité effective de l'Empereur. L'injustice du principe et son exagération, sa contradiction absolue avec le principe de l'hérédité, la façon habile dont le Gouvernement l'applique et l'impossibilité où il met le peuple d'en faire librement usage, en font forcément une fiction, « une parole vide[1] », — vide, mais sonore, et que le peuple naïf répète avec émerveillement.

IV

Autorité effective, responsabilité illusoire : grâce à cette combinaison, l'Empereur acquiert des pouvoirs démesurés, exorbitants, non point, sans doute pour un despote asiatique, mais pour un chef d'État moderne de l'Europe occidentale, pour un souverain de ce pays que les autres nomment l'émancipateur du genre humain et l'amant jaloux de la liberté.

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*

Plus grands que ceux d'un roi constitutionnel, de Louis-Philippe, par exemple, souvent esclave de ses ministres, esclaves eux-mêmes des Chambres, les pouvoirs de Napoléon III le sont certainement. Plus grands que ceux du Premier Consul lui-même, à certains points de vue, cela est encore vrai. La Constitution de 1852 lui impose bien un Corps Législatif qui discute au lieu d'une Chambre de muets, mais elle lui donne, différente en cela de celle de l'an VIII, le droit de déclarer la guerre et de signer la paix sans la sanction législative, le droit de grâce et d'amnistie, la sanction des lois, la mise en état de siège provisoire d'une partie du territoire, le droit de proroger et de dissoudre l'Assemblée. Les sénatus-consultes de l'an X et de l'an XII augmentèrent l'autorité consulaire en la transformant en autorité impériale ; mais le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 renforça également, une fois qu'elle eût été transformée en autorité impériale, l'ancienne autorité présidentielle ; et les pouvoirs du Second Empereur, déjà plus grands que ceux du Consul Bonaparte, ne furent pas inférieurs à ceux de Napoléon Ier.

Le manifeste du 2 décembre n'en avait pas réclamé de semblables. Il n'avait pas dit que la question de confiance serait posée devant le peuple seul, au gré de l'intéressé. Il avait parlé d'un chef d'État responsable, non pas d'un chef d'État absolu. Mais quoi ! Malheur au peuple qui ratifie, un seul jour, la violation du droit ! il se livre pour longtemps à l'arbitraire, et l'arbitraire, lui fait-on jamais sa part !

CHAPITRE VI

LE POUVOIR EXÉCUTIF. — LE GOUVERNEMENT

I — *Le Conseil privé*..... p. 114
II. — *Les Ministres.* — En temps ordinaire. Théorie: Agents sans autorité propre ; pas de rapports avec les Chambres ; responsabilité devant l'Empereur, et individuelle. Application : Ministres, ministères, Conseil des ministres. Critique ; avantages : compétence, stabilité, travail sans conflits ; inconvénients, pour le pays : ni unité ni contrôle ; pour l'Empereur : contrôle fictif ; remède : responsabilité fictive; cependant dangereuse responsabilité morale. — Exceptionnellement, réunion en Conseil de Gouvernement..... p. 115
III. — *Le Sénat*..... p. 123
IV. — *Le Corps Législatif*..... p. 125
V. — *Le Conseil d'État.* — Caractères : Grand Conseil du Gouvernement. Instrument de règne; donc contrôle insuffisant sur le Pouvoir Exécutif. — Organisation. Président. Membres. Sections. — Attributions : contentieuses ; constituantes et législatives : praticien et intermédiaire du Gouvernement ; administratives : décrets réglementaires ; droit de contrôle et de haute police sur l'administration.. p. 125
VI. — *La Régence.* — Désignation du Régent. L'Impératrice-régente. — Le Conseil de Régence..... p. 134

La Constitution indique quatre moyens de gouvernement, quatre auxiliaires de l'Empereur : les ministres, le Conseil d'État, le Sénat et le Corps Législatif. Il faut en ajouter deux autres: le Conseil Privé, et, exceptionnellement, le Régent, ou la Régente, assisté d'un Conseil de Régence.

I

Le Conseil Privé est le plus intime collaborateur du souverain, l'instrument qu'il tient le mieux dans sa main. Non prévu par la Constitution, il n'est constitué que par lettres patentes du 15 février 1858.

L'Empereur en nomme seul les membres, qui ont rang de minis-

tres. Il a seul le droit de le convoquer ; il le préside. Contrairement à ce qui se passe en Angleterre, les ministres n'en font pas partie. Mais il se réunit rarement et ne substitue pas son influence à la leur. Toutefois, dans les questions importantes, l'Empereur prend son avis, et, dans ce cas, l'adjoint généralement au Conseil des ministres. Mais il est surtout Conseil de Régence éventuel, c'est là sa vraie raison d'être.

II

Les ministres de l'Empereur ont un rôle autrement important, soit en temps ordinaire, soit dans les circonstances exceptionnelles qui peuvent se présenter.

Quelle est, pour le temps normal, la théorie qui a présidé à leur institution ? La voici :

Le principe en est déjà connu : L'Empereur s'est réservé toute l'autorité effective. S'ils en exercent une part, ce ne peut être qu'en son nom, par la délégation qu'il leur en fait ; ils ne sont que ses agents ; agents de choix et de rang élevé sans doute, « auxiliaires honorés et puissants de sa pensée », comme le dit le préambule de la Constitution, mais agents tout de même ; conseillers officiels de la Couronne, mais « secrétaires d'État », dans le sens strict du mot ; secrétaires qui travaillent avec l'Empereur, à qui l'Empereur donne voix consultative, mais non délibérative, et qui, s'ils ne sont pas d'accord avec lui, n'en sont pas moins obligés d'enregistrer ses décisions. N'ayant aucune autorité propre, il est évident qu'ils ne sont l'expression d'aucune politique ; simples agents d'exécution, il est évident qu'ils dépendent uniquement de celui dont ils exécutent les ordres, de celui qui leur remet la part d'autorité qu'il lui plaît et dans le but qui lui convient, de celui dont « l'action doit être libre et sans entraves[1] », — de l'Empereur.

La première conséquence du principe, c'est la suppression de tout rapport entre les ministres et les Chambres. Il doit y avoir incompatibilité entre le mandat électif de député et les fonctions de ministre ; il doit y avoir interdiction, pour tout ministre, d'aller dans les Chambres et d'y parler. — Sinon, les Chambres, qu'on le veuille ou non, auraient sur eux une part de contrôle et d'influence ; ils prêteraient

1. Préambule de la Constitution.

attention aux intrigues des Assemblées, et tiendraient compte de leurs critiques. Dépendants, en quelque chose, des Assemblées, ils ne dépendraient plus exclusivement de l'Empereur.

La deuxième conséquence du principe a trait à la responsabilité des ministres. Devant qui doit-elle exister? de quelle sorte doit-elle être?

Devant qui? Nécessairement devant celui qui leur confère leur pouvoir; mandataires, c'est à leur mandant qu'ils doivent rendre compte de leurs actes. — Or, de qui sont-ils les mandataires et les agents? Ce n'est pas des Assemblées, puisqu'ils n'ont rien de commun avec elles, qu'ils ne réclament d'elles aucun avis, aucune direction, aucun mandat; c'est du chef du Pouvoir Exécutif, c'est de l'Empereur, dont ils reçoivent les ordres et exécutent les plans. Ils seront donc responsables devant l'Empereur, et devant l'Empereur seul.

Et de quelle sorte sera leur responsabilité, individuelle ou collective? Individuelle, nécessairement, ne sera-ce pas la seule juste? — Leur action n'est pas, a-t-on dit, le moindrement politique, puisque, dans le système actuel, le chef de l'État détient toute l'autorité, et se réserve expressément l'action politique tout entière ; ils ne se préoccupent pas des grands problèmes, des grandes questions qui orientent le destin d'un pays ; ils ne se concertent pas, comme les ministres formés en cabinet, nommés sur l'indication des Chambres et interpellés par elles, pour les éviter ou les résoudre. Non, ces problèmes, ces questions leur échappent, il appartient à l'Empereur seul de les traiter. Chacun des ministres, isolé des autres, doit porter toute son attention sur les affaires techniques de son département; il n'a pas à connaître autre chose, la sphère de sa compétence est celle de l'administration qu'il dirige ; il est administrateur, il s'occupe exclusivement de son administration. C'est pourquoi il ne doit répondre que d'elle, de sa marche, de son fonctionnement; il ne doit être responsable que de ses propres actes, de son propre contre-seing ; il ne serait pas juste qu'il le fût pour des actes auxquels il n'a pas participé. — Au surplus, cette responsabilité individuelle est la seule utile. Qu'importerait au souverain de changer d'un seul coup tous les ministres? Ce qu'il pourra vouloir, c'est changer tel ou tel ministre qui n'aura pas bien administré son département; les autres ne lui déplaisent pas forcément parce que celui-là lui déplaît; même, l'obligation ou la coutume de les changer tous à la fois pourrait le gêner, en lui faisant garder un agent déplaisant pour n'en pas écarter du coup neuf autres qu'il voit favorablement. Sans compter qu'il pourra

toujours, en écartant individuellement, successivement ou du même coup, tous les ministres qu'il voudra, reconstituer en définitive un ministère tout neuf. — Et voilà pourquoi la responsabilité individuelle des ministres, la seule qui soit juste, et la seule qui donne au chef de l'État une absolue liberté d'action, prendra forcément la place de la responsabilité collective.

Proposée par la proclamation du 2 décembre qui faisait, des « ministres dépendants du Pouvoir Exécutif seul », l'une des cinq bases fondamentales de la Constitution, approuvée implicitement par le plébiscite des 20 et 21 décembre 1851, cette théorie fut appliquée par la Constitution du 14 janvier 1852 et par son article 13 en particulier : « Les ministres ne dépendent que du chef de l'État ; ils ne sont responsables que chacun en ce qui les concerne des actes du Gouvernement ; il n'y a point de solidarité entre eux ; ils ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat. »

Ainsi les ministres, conformément à la théorie, ne sont que les agents de l'Empereur et ne dépendent que de lui. — Il les nomme, et fait les choix qui lui conviennent, dans le milieu qui lui convient. — Il les révoque, individuellement pour leurs fautes propres, non pour celles des autres, mais en toute liberté, sans avoir à indiquer à personne les motifs de la révocation. — De plus, les ministres, comme les députés et les sénateurs, lui prêtent serment de fidélité (art. 14) ; pour leur ôter toute velléité de résistance et d'obstruction, ils « ne peuvent être membres du Corps Législatif » (art. 45) ; un député qui deviendrait ministre cesserait d'être député ; mais en fait jamais un député ne devient ministre. Ils peuvent être sénateurs ; mais le Sénat n'est pas une Chambre Législative. — Enfin la responsabilité politique devant les Chambres, qui entraîne la chute des ministres, n'existe pas, bien entendu, puisque les ministres n'entrent pas dans les Chambres, n'y parlent pas, ne subissent pas leur contrôle. La responsabilité civile et pécuniaire n'existe pas davantage. Il ne reste, en dehors de leur responsabilité directe vis-à-vis de l'Empereur, que la responsabilité criminelle, un des faits les plus rares de l'histoire, à laquelle ils ne sauraient prêter beaucoup d'attention ; encore n'est-elle déclarée que par le Sénat, instrument de l'Empereur ; or le Sénat ne fera sans doute application de son droit qu'avec l'avis, ou même sur le désir de l'Empereur ; ce droit du Sénat ne crée donc pas, pour les ministres, une dépendance d'une autre sorte qui concurrencerait et paralyserait peut-être la dépendance dans laquelle les tient l'Empereur : il la renforce.

Les ministères de l'Empire sont, en principe, les ministères qui fonctionnaient sous les précédents régimes et fonctionnent encore aujourd'hui : Intérieur, Justice, Finance, Guerre, Marine, etc. — Il faut cependant en mentionner deux qui furent créés par décret du 22 janvier 1852, le ministère d'État et le ministère de la Police. Le ministère d'État est chargé des rapports du Gouvernement avec les grands Corps de l'État; c'est au ministère d'État que le Président du Sénat communique les amendements, les prises en considération d'une proposition, le feuilleton des pétitions, le rapport des commissions, le résultat des délibérations de l'Assemblée générale ; (quant au Président du Corps Législatif, il communique directement avec celui du Conseil d'État). Le ministère d'État est également chargé des rapports du chef de l'État avec les autres ministères, de la direction du *Moniteur* et de toutes les affaires non réparties entre les autres départements ministériels. Le ministère de la Police, outre la police proprement dite, avait dans ses attributions la surveillance et la direction de la presse ; il fut supprimé par décret du 21 juin 1853, et le service de la presse passa au ministère de l'Intérieur. — Le premier ministre d'État fut M. de Casabianca le second, du 28 juillet 1852 au 24 novembre 1860, M. Fould ; le seul ministre de la Police fut M. de Maupas, l'ancien préfet de police du 2 décembre. Les titulaires des autres ministères sont de deux sortes : des administrateurs, des spécialistes, des hommes techniques mis à la place que leur compétence leur assigne, et sans influence en dehors de leur département ; ou bien les conseillers de l'Empereur, attachés dès le premier jour à sa fortune et à celle de l'Empire, Rouher, Billaut, Baroche, de Persigny, de Morny, Fould, Magne, Walewski, Saint-Arnaud, qui passent parfois d'un département à un autre, à moins qu'ils ne s'en aillent diriger les débats du Conseil d'État ou du Corps Législatif, mais qui, toujours appelés par l'Empereur à des postes de confiance, veillent jalousement sur l'Empire et en maintiennent les principes.

Le Conseil des ministres n'est point un Corps délibérant et agissant ; il n'existe pas en tant que cabinet : cela résulte de la doctrine; cela résulte aussi de la Constitution qui déclare que « les ministres ne sont pas solidaires ». Elle prévoit seulement, d'une façon implicite, leur réunion en conférence consultative, à la discrétion et sous la présidence de l'Empereur. — L'Empereur réunit les ministres deux fois par semaine, mais par pure complaisance : en appliquant littéralement le système, il pouvait décider les plus

graves mesures à leur insu. — Il les consulte sur les questions importantes ; mais il ne tolérerait pas qu'ils prissent l'allure d'un cabinet « composé de membres solidaires, obstacle journalier à l'impulsion particulière du chef de l'État »[1]. Il les saisit des sujets qu'il lui plaît de leur soumettre ; il leur demande leur avis; il réserve le sien ; et, la consultation terminée, il décide librement et souverainement. Réunis comme séparés, il voit en eux des agents habiles et dévoués, des conseillers au besoin ; mais il demeure le maître.

Tel est le système dans son ensemble ; il faut en essayer la critique.

Cette critique ne peut aucunement porter sur le principe même du système. Il n'y a pas lieu de le discuter ; il est logique; il est en accord parfait avec la conception générale du régime, qui, sous les ordres d'un chef absolu, exige des agents dépendants. Mais les effets du système au contraire peuvent être diversement appréciés.

Les partisans des régimes d'autorité ne se lassent pas d'en faire valoir les avantages. — Choisis par le chef de l'État sans souci des coteries et des intrigues parlementaires, pour l'unique bien du pays, en considération seulement des services qu'ils peuvent rendre, les ministres, plus ou moins habiles dans l'art de la parole, ne sont plus de médiocres politiciens, mais des hommes compétents et laborieux, sinon éloquents, qui peuvent donner aux services qu'ils dirigent des soins intelligents et expérimentés. — Avec la compétence ils ont la stabilité. Ils ne sont point soumis aux critiques de la presse, à l'action comminatoire des sénateurs et des députés ; ils n'ont point à se préoccuper d'une chute éventuelle, alors que les malheureux ministres responsables, qui s'élèvent par un coup de fortune et qu'un hasard renverse, chancellent au moindre vent, dressent l'oreille au moindre bruit, et font comme les petites marionnettes: « trois petits tours, et puis s'en vont » ; eux, au contraire, ne sont point « exposés à des changements fréquents qui empêchent tout esprit de suite, toute application d'un système régulier[2] ». Partant, ils n'ont pas à borner leurs entreprises, de peur de ne pouvoir les terminer ; ils peuvent concevoir un vaste plan de travaux, et le poursuivre avec ardeur ; car ils ont la quasi-certitude qu'une disgrâce brutale ne les empêchera pas de le mener à bien. — Ils n'ont pas seulement du temps devant eux, ils

1. Préambule de la Constitution.
2. *Ibid.*

ont du temps à eux : « Le plébiscite sur lequel se base la Constitution de 1852, » dit le *Moniteur* du 24 juin 1863, « en établissant que les ministres étaient responsables vis-à-vis de l'Empereur seul, a voulu mettre un terme à ces compétitions d'ambitions parlementaires, causes continuelles d'agitation et de faiblesse pour les Gouvernements passés. » Désormais les ministres ne se condamnent plus à des luttes oratoires sans portée ; ils n'usent plus dans des combats stériles les heures qu'ils doivent donner aux affaires sérieuses; ils ne prêtent pas la main à l'Assemblée pour bâcler les lois à la tribune ; ils ne perdent plus des journées entières en misérables combinaisons de couloir, en palabres sans fin à propos de bureaux de tabac. Et quant aux moments précieux qu'ils arrachaient autrefois à l'exigence des Assemblées, ils ne les emploient plus désormais à ravir des portefeuilles à leurs collègues, ou à conserver le leur à leurs dépens, à les « débarquer » plus ou moins correctement, à jalouser et à ruiner leur influence. Désormais enfin, ils ont le loisir de diriger avec sagesse leurs départements respectifs, d'étudier dans le silence du cabinet les grandes réformes que n'entravent plus les petites passions parlementaires, de préparer et de soumettre au chef de l'État d'utiles mesures ; et, « s'ils ne peuvent acquérir l'importance de ceux qui n'ont su prévoir ni réprimer Quarante-huit, ils peuvent acquérir la gloire plus solide de Colbert et de Sully... Qu'on ouvre le *Moniteur* des dix premières années du règne, qu'on le compare à celui des vingt années qui l'ont précédé, et l'on verra quelles ont été, au point de vue du bien-être et de la prospérité générale, les conséquences du nouveau système[1]. » — Enfin, — dernier avantage, — « assurés de l'assentiment de l'Empereur, ils n'ont pas besoin de celui de leurs collègues[2] » ; et dès lors, ils n'ont pas l'ennui de voir ceux-ci s'immiscer indiscrètement et maladroitement dans leurs propres affaires; ils n'ont pas non plus la tentation légitime de s'immiscer dans les affaires de leurs collègues, du moment que les actes de ces collègues n'engagent à aucun degré leur propre responsabilité. Pas d'empiètements, pas de conflits. — Bref, le travail ministériel, débarrassé de toute entrave, s'exécute avec habileté, célérité, persévérance et méthode.

A cette apologie les partisans du système parlementaire pouvaient, d'autre part, faire des objections assez sérieuses, et trouver cette

1. Latour-Dumoulin, *Lettres sur la Constitution de* 1852.
2. *Id.*

organisation ministérielle désavantageuse, tout à la fois, pour le pays et pour l'Empereur lui-même.

Pour le pays d'abord. — Sans liens entre eux, sans intérêts ni principes communs, sans péril commun, sans défense commune, les ministres, — M. de Persigny lui-même en fait l'aveu, — sont « dans l'impossibilité morale et matérielle de donner une impulsion commune au pays. » Sans doute l'Empereur doit, en théorie, unifier leurs efforts, et c'est à lui de donner cette impulsion. Mais il y a loin de la théorie au fait. Comme il ne peut se mêler de tout, la diversité est maîtresse, l'unité absente, l'éparpillement des forces continuel ; « il n'y a plus un Gouvernement, mais dix Gouvernements..., ou plutôt il y a autant de Gouvernements qu'il y a, dans chaque ministère, de directions générales, de directions, de bureaux... » De là « un flot d'actes contradictoires[1] », et le désordre administratif le plus affligeant... — Il y a plus ; et le vice le plus grave est autre : c'est le manque de tout contrôle sur l'administration. Le contrôle du Pouvoir Législatif, la Constitution l'a rejeté en séparant, autant que possible, le Pouvoir Législatif du Pouvoir Exécutif, en ne manquant à cette règle qu'au profit du second. Elle a écarté également celui que pourraient exercer les ministres les uns sur les autres, en repoussant la solidarité ministérielle qui invite chaque ministre à surveiller les actes et la gestion d'un collègue dont les bévues, par contre-coup, pourraient le renverser, en refusant au Conseil des ministres la sanction des actes exceptionnellement importants de chacun de ses membres. Elle a, il est vrai, formellement institué et proclamé ce contrôle de l'Empereur ; mais ce contrôle est plutôt fictif que réel ; l'incertitude et le désordre qui règnent dans l'administration en sont la preuve ; et ce résultat est d'ailleurs trop naturel pour qu'on s'en puisse étonner. Argus aux cent yeux ne suffirait pas à pareille tâche : L'Empereur n'y peut donc suffire, — mais le pays en souffre...

L'Empereur aussi. — Comme contre-partie de ce contrôle fictif, il assume une énorme responsabilité ; non seulement la responsabilité justifiée de la politique générale et du Gouvernement, mais la responsabilité injustifiée de toute l'administration. Il a en effet proclamé sur elle son droit de contrôle, tout autre ayant été rejeté ; il doit donc, selon sa théorie, supporter la responsabilité de tous les actes qu'il a, en les contrôlant, pris à son compte ; et il n'y a pas à savoir si ce contrôle a été réel ou fictif ; il n'avait qu'à ne pas l'assumer, s'il

1. De Persigny, *Mémoires*.

ne pouvait l'assurer. — Le remède apporté dans la pratique à la bizarrerie de cette situation, on le connaît : c'est l'organisation illusoire de la responsabilité de l'Empereur ; à un contrôle fictif correspond une responsabilité fictive. En ce sens, l'innovation tourne encore, en dernière analyse, au profit de l'Empereur, puisque en échappant, en fait, grâce au bon sens de la masse, à la responsabilité injustifiée pour tous les actes de l'Administration, il échappe, du même coup, grâce au jeu du plébiscite césarien, à la responsabilité justifiée pour les actes du Gouvernement. — Qu'il prenne garde pourtant ; par extraordinaire, à la longue, le peuple, lassé d'absoudre en bloc, peut se laisser aller à condamner en bloc ; en attendant, l'Empereur ne paye pas pour les innombrables fautes de ses agents, soit ! mais, à mesure que les fautes s'accumulent, les griefs s'amassent sur sa tête.

En cela comme en tout le reste, l'Empire a donné l'autorité pour seul principe aux institutions. Mais il n'a pas vu qu'aux institutions strictement ordonnées par l'autorité, la liberté seule donnait l'élasticité nécessaire, qu'elle seule en huilait les frottements. Or, sans huile et sans élasticité, les institutions, si bien combinées soient-elles, ne fonctionnent pas avec régularité ; bien vite elles se rouillent et se disloquent, au grand étonnement de leur inventeur.

Les ministres, dans des circonstances exceptionnelles, ont un rôle exceptionnel : ils forment un Conseil de Gouvernement, à qui est confiée la direction générale de toutes les affaires, politiques et autres.

Déjà, avant l'établissement de l'Empire, pour le cas prévu par l'article 8 de la Constitution du 14 janvier, c'est-à-dire entre la mort du Président de la République et l'élection de son successeur, « les ministres en fonctions se seraient formés en Conseil de Gouvernement et auraient délibéré à la majorité des voix ». — Il faut remarquer toutefois que ce Conseil n'aurait pas été investi d'un pouvoir exécutif absolu ; le Président du Sénat serait devenu chef d'État intérimaire, et ce n'est pas le Conseil de Gouvernement, mais le Président du Sénat qui aurait gouverné avec le concours du Conseil de Gouvernement.

L'Empire rétabli, deux cas pourront se présenter, auxquels est donnée une solution analogue.

Si le trône devient vacant, dit l'article 5 du sénatus-consulte du

7 novembre 1852, et s'il y a lieu pour le peuple d'élire l'Empereur, « jusqu'au moment où l'élection du nouvel Empereur est consommée, les affaires de l'État sont gouvernées par les ministres en fonctions, qui se forment en Conseil de Gouvernement et délibèrent à la majorité des voix ». — La suprématie du Président du Sénat ne lui est plus imposée. En effet, le sénatus-consulte ne confère à celui-ci aucun droit spécial : ni le Gouvernement, « avec le concours du Conseil », ni même la simple présidence du Conseil. Le Conseil de Gouvernement est donc, cette fois, investi en principe d'un Pouvoir Exécutif total.— Le même article adjoint, il est vrai, au Conseil, les Présidents en exercice du Sénat, du Corps Législatif et du Conseil d'État, mais seulement pour un rôle bien déterminé : le choix du candidat au trône, et la proposition du sénatus-consulte qui nommera l'Empereur à la délibération du Sénat et à la ratification du peuple.

Le deuxième cas de transformation du Conseil des ministres en Conseil de Gouvernement est prévu par le sénatus-consulte du 17 juillet 1856 sur la Régence. Cette transformation a lieu entre la mort de l'Empereur qui laisse un successeur mineur et la nomination d'un Régent, s'il n'y en avait pas d'éventuel (art. 5). D'une façon générale, dans ce cas comme dans le précédent, le Conseil de Gouvernement gouverne seul « les affaires de l'État », avec la plénitude du Pouvoir Exécutif. — Il peut seulement avoir à jouer, là encore, un rôle spécial, pour lequel il reçoit les mêmes collaborateurs que pour l'autre : s'il n'y a pas non plus de Conseil de Régence, il lui appartient de convoquer le Sénat et de lui proposer plusieurs candidats à la Régence, « avec adjonction des Présidents en exercice du Sénat, du Corps Législatif et du Conseil d'État » (art. 5).

III

Le Sénat est indiqué par la Constitution comme un auxiliaire de l'Empereur, dans son Gouvernement. A ses droits constituants et législatifs, il joint donc quelques droits exécutifs : il a une influence, une action propre sur la marche du Pouvoir Exécutif ; il lui apporte un concours indirect.

Elle est des plus restreintes, l'action directe qu'exercent sur la marche du Gouvernement, soit le Sénat lui-même, soit, dans quelques cas, le Président du Sénat. — Exceptionnellement, le Sénat lui-

même exerce un droit exécutif plutôt que constituant, un droit par lequel il exécute les prescriptions et assure l'application des règles constitutionnelles plutôt qu'il ne les complète ou modifie, en nommant, dans les conditions indiquées ci-dessus, c'est-à-dire sur présentation du Conseil de Régence, ou bien, à défaut de Conseil de Régence, sur présentation du Conseil de Gouvernement, assisté des Présidents des trois Grands Corps de l'État : le Régent, s'il y a lieu à Régence et s'il ne s'en trouve pas de désigné autrement ; et, en outre, s'il n'a pas été précédemment constitué, le Conseil de Régence. — Exceptionnellement, le Président du Sénat est adjoint au Conseil de Gouvernement. D'après la Constitution du 14 janvier, il le présidait, et gouvernait avec son concours entre la mort du Président de la République et l'élection de son successeur. L'Empire fondé, il y entre seulement avec voix délibérative dans les deux cas que l'on sait : proposition au Sénat et présentation au peuple du sénatus-consulte nommant l'Empereur ; et, à défaut du Conseil de Régence non constitué, proposition au choix du Sénat des candidats à la Régence.

A dire vrai, c'est plutôt en considérant le concours indirect qu'il apporte au Pouvoir Exécutif qu'on peut parler du droit exécutif du Sénat. — En acceptant l'immixtion du Pouvoir Exécutif dans l'exercice de son pouvoir constituant, en en suivant l'impulsion, en lui accordant les armes qu'il demande, en constitutionnalisant ses volontés, il donne au Gouvernement le concours le plus précieux. — Il lui donne le même concours en prenant, à défaut du Corps Législatif, ou contre le Corps Législatif, des mesures que la Constitution a formellement prévues, pour donner au Gouvernement les moyens de remplir sa tâche ou la lui faciliter ; — mesures politiques : telles la mise en accusation des ministres sur le désir de l'Empereur, le maintien ou l'approbation de l'état de siège, l'examen des pétitions ; — mesures d'un caractère à la fois politique et législatif : tels l'initiative et l'établissement général des projets de lois d'un grand intérêt national, et surtout le vote urgent des impôts et du budget pendant la dissolution de l'Assemblée.

A tous ces points de vue, le Sénat fait bien en effet partie du Pouvoir Exécutif ; toujours dirigé par l'Empereur, toujours prêt à le soutenir de son influence, de son prestige, de ses paroles, de ses votes, il est bien pour lui un moyen de Gouvernement.

IV

Il en est de même du Corps Législatif, que la Constitution joint au Sénat dans son énumération des organes au concours desquels fait appel le chef du Pouvoir Exécutif.

D'action propre et directe, en fait de politique, de droit exécutif au sens strict du mot, il n'en a pas le moindre ; il n'en a même pas, comme le Sénat, d'exceptionnel. — Seul, son Président, comme celui du Sénat, est adjoint au Conseil de Gouvernement quand il appartient au Conseil, dans les deux hypothèses déjà citées, de proposer un candidat à l'Empire ou des candidats à la Régence.

Mais le Corps Législatif, lui aussi, apporte son aide indirecte au Pouvoir Exécutif. — Comme toutes les Assemblées, il lui fournit les moyens de remplir sa tâche en votant les lois dont le Gouvernement a besoin, et sans lesquelles il ne pourrait souvent assurer, comme il l'entend, la marche des affaires ; en lui accordant surtout, par le vote des lois de finances, l'argent avec lequel il entreprend les grands travaux, prépare la guerre, subventionne le commerce, paye son armée, sa diplomatie, son administration. — Plus que toutes les Assemblées, il est pour le Pouvoir Exécutif un auxiliaire précieux : en acceptant sa tutelle, en mettant à son service, comme le Sénat, la plus grande docilité, en obéissant à ses impulsions, en vantant sa perfection, en lui donnant son concours le plus dévoué, il l'exalte et le fortifie.

Et c'est en ce sens qu'on peut dire, de lui comme du Sénat, qu'il est, en quelque sorte, un organe exécutif subordonné, un moyen de Gouvernement.

V

Le Conseil d'État, quatrième auxiliaire du Gouvernement indiqué par la Constitution, a des attributions plus considérables que jamais, et particulièrement des attributions politiques et administratives qu'il n'avait pas sous le régime parlementaire, et qu'on lui donne aujourd'hui, pour seconder activement le chef du Pouvoir Exécutif accablé par l'énormité de sa puissance.

« Plus un homme est haut placé, » disait le préambule de la Consti-

tution, plus il est indépendant, plus la confiance que le peuple a mise en lui est grande, plus il a besoin de Conseils éclairés, consciencieux... De là la création d'un Conseil d'État, désormais véritable Conseil du Gouvernement... réunion d'hommes pratiques, sans vaine ostentation oratoire... » Napoléon III reprend cette idée dans son discours aux grands Corps de l'État, du 1er décembre 1852 : « Plus le pouvoir gagne en étendue et en force vitale, plus il a besoin d'hommes éclairés comme ceux qui m'entourent chaque jour, comme ceux auxquels je m'adresse pour m'aider de leurs conseils, pour ramener mon autorité dans de justes limites si elle venait à s'en écarter jamais... » — La création répond à la conception. Tout à la fois Conseil intime et officiel du Gouvernement, intermédiaire entre le Gouvernement et les Chambres, Corps administratif supérieur à tout le reste de l'Administration, aux ministres, au Corps Législatif lui-même, le Conseil d'État, accru, honoré, autonome, est bien le régulateur et le contrôleur de toute l'administration nouvelle.

Dans ce rôle, peut-être est-il moins puissant encore que le Conseil d'État de Napoléon Ier ; le Corps Législatif et le Sénat lui-même étant, malgré tout, moins déprimés que les anciens, il les dirige sans doute, mais moins arbitrairement. Au moins s'inspire-t-il des exemples de la belle époque, et c'est « fort des grandes traditions du Conseil d'État du Premier Empire » qu'il surveille et contrôle l'Administration, qu'il conseille le Gouvernement, qu'il « élabore les lois qui, tout en conservant les grands principes de la Révolution, pacifient le pays, consolident le pouvoir, domptent les partis, et préparent le régne paisible d'une sage liberté [1] ».

Tout grand Conseil qu'il soit, et quelle que soit son autonomie vis-à-vis des autres grands Corps, le Conseil d'État n'est pourtant, à bien plus juste titre qu'aucun d'eux, et plus ouvertement encore que le Sénat, qu'un instrument de règne. Sans doute il l'était plus complètement aussi sous Napoléon Ier, qui le présidait souvent, écoutait sans prendre les voix, décidait seul ; mais il l'est encore éminemment. Dans bien des questions, il est vrai, Napoléon III lui laisse mieux qu'un rôle d'instrument à proprement parler : un rôle d'*alter ego*, avec des allures d'Assemblée délibérante. Mais enfin, sur ses membres comme sur ses délibérations, il garde le pouvoir suprême qui appartenait à son oncle. Il le compose, il l'épure ; au besoin, il le dissoudrait ; et c'est comme son fondé de pouvoirs, en son nom, par

1. Réponse de l'Empereur aux félicitations du Conseil d'État à propos de la naissance du Prince Impérial, 19 mars 1856.

délégation conditionnelle et sans pouvoir propre, que le Conseil d'État délibère et statue.

Or, cette subordination est de première importance ; car les impérialistes affectent de voir dans le Conseil d'État le contrôleur qui manquait à l'Administration et au Gouvernement, aux ministres et à l'Empereur ; et, si quelques-uns avouent que le plébiscite illusoire ne donne au peuple qu'un contrôle fantasmagorique, ils déclarent en revanche que le contrôle qui appartient au Conseil d'État est assez réel, sérieux, efficace, pour suppléer tous les autres ; et ils tiennent pour légitime que, dans ces conditions, le Conseil d'État soit comme « le bouclier derrière lequel vient s'abriter l'irresponsabilité ministérielle [1]. » — Cette vue est-elle exacte ?

On ne peut nier que le contrôle du Conseil d'État sur l'Administration soit réel et sérieux. Traçant leur rôle aux ministres en élaborant les décrets réglementaires qu'il appartiendra aux ministres d'appliquer, jugeant les affaires contentieuses que soulève leur gestion et celle de leurs agents, saisi des plaintes contre ces agents, il surveille bien attentivement l'Administration tout entière. Trop attentivement, disent certains, et avec trop de sévérité ; ils vont jusqu'à parler d' « esprit d'opposition ». Doléances exagérées, craintes d'autant moins justifiées qu'il contrôle à huis clos ; il est évident qu'elles ont une raison d'être cependant, et qu'il y a, dans le Conseil d'État, sinon opposition, souvent indépendance.

Mais quoi ! tout cela ne change rien à la constatation faite plus haut. Ce contrôle, en principe, a l'inconvénient irrémédiable d'être exercé par un organe exécutif sur des organes exécutifs. Même en fonctionnant à la perfection, il remplacerait tout au plus le contrôle fictif de l'Empereur sur ses ministres et agents de toute sorte ; il ne remplacerait point le contrôle illusoire donné au peuple, ni le contrôle refusé au Pouvoir Législatif sur l'Empereur et le Pouvoir Exécutif tout entier. Or, dans tout État moderne, le Pouvoir Exécutif n'a pas le droit d'être ainsi autonome, libre de tous ses actes, irresponsable de toutes ses fautes ; un contrôle extérieur est nécessaire pour le maintenir dans le bon chemin ; et il ne saurait, sans lui, s'y maintenir longtemps ; mais s'y maintiendrait-il, par pur hasard, le droit supérieur de la nation n'en subsisterait pas moins : la nation, directement, ou mieux par l'intermédiaire du Pouvoir Législatif, a le droit imprescriptible de contrôler effectivement son Gouvernement et

1. Latour-Dumoulin, *Lettres sur la Constitution de* 1852.

son Administration, et de leur demander des comptes ; sinon, la souveraineté nationale ferait place au Gouvernement personnel. Il en est bien ainsi, et le système du contrôle unique du Conseil d'État cadre bien avec l'ensemble de la doctrine césarienne. Sévère, rigoureux, impitoyable, il serait encore insuffisant aux yeux de l'adversaire du césarisme.

Au surplus, si sérieux qu'il soit, même en fait, il ne suffit pas à rendre à l'Administration l'unité qu'elle a perdue, à y faire régner l'ordre et la discipline ; l'examen de ce qui se passe dans les ministères en a donné la preuve.

Grande influence en qualité de Conseil de Gouvernement, situation égale à celle des Chambres, dépendance vis-à-vis de l'Empereur, absence de pouvoirs propres, contrôle insuffisant sur l'Administration, tels sont les caractères essentiels du Conseil d'État. — Quelle organisation, quelles attributions lui donne la Constitution ?

Réorganisé, sous la Seconde République, par la loi du 3 mars 1849, le Conseil d'État, au début de la période dictatoriale, avait été remplacé temporairement par une Commission consultative. Le décret-loi du 25 janvier 1852 met fin à cette organisation provisoire et abroge expressément la précédente loi. Il est la charte du nouveau Conseil, dont la Constitution du 14 janvier, conformément à la proclamation du 2 décembre ratifiée par plébiscite, posait les bases ; et il est complété par divers sénatus-consultes, lois et décrets réglementaires.

L'article 49 de la Constitution donne au Président de la République le droit de présider le Conseil d'État ; le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 le confirme à l'Empereur ; « l'Empereur préside, quand il le juge convenable, le Conseil d'État » (art. 2). Mais cela est assez rare. — Ordinairement, le Conseil d'État est présidé par le Président nommé par l'Empereur ; le titre de Président ne fut donné au vice-président institué par l'article 49 de la Constitution, que par un décret du 30 décembre 1852. — Le Président du Conseil d'Etat a un rôle des plus importants, plutôt politique qu'administratif. Il a, non le titre, mais le rang de ministre ; avec le titre, il ne pourrait entrer dans les Chambres. Il assiste au Conseil des ministres ; surtout, il représente le Gouvernement dans les affaires politiques devant le Sénat et le Corps Législatif. Alors que les conseillers d'État et le vice-président du Conseil défendent les projets de lois ou de sénatus-consultes qui rentrent dans leur spécialité, lui seul, qui connaît la pensée du Gou-

vernement, intervient comme un *factotum* dans toutes les questions de politique générale. Il soutient la discussion et la contient dans les limites réglementaires. — Exceptionnellement, le Président du Conseil d'État serait adjoint au Conseil de Gouvernement pour le choix d'un candidat à l'Empire ou de candidats à la Régence, dans les mêmes conditions que les Présidents du Sénat et du Corps Législatif. — Ce rôle éminemment actif fut confié à M. Baroche.

Il y a, parmi les membres du Conseil d'État, un certain nombre de membres de droit, tous, d'ailleurs, agréés ou nommés indirectement par l'Empereur. Membres de droit, « les Princes Français... quand ils ont atteint l'âge de dix-huit ans accomplis » ; toutefois, comme au Sénat, « ils ne peuvent y siéger qu'avec l'agrément de l'Empereur [1]. » Membres de droit les ministres : « les ministres ont rang, séance et voix délibérative au Conseil d'État [2] ». Ils y votent, non en qualité de ministres, mais de conseillers. — Tous les autres membres sont nommés directement par l'Empereur et révocables par lui [3]. Ils prêtent le serment. — Il existe des conseillers d'État de trois sortes. Les conseillers d'État ordinaires, au nombre de quarante à cinquante-cinq, forment le noyau permanent du Conseil ; ils ont un traitement de 25.000 francs [4] ; les députés et sénateurs ne peuvent être conseillers ordinaires ; les officiers généraux peuvent le devenir en passant hors cadres. Les conseillers en service ordinaire hors section, au nombre maximum de 18, prennent part à toutes les délibérations de l'Assemblée générale et y ont voix délibérative ; membres des Chambres ou chefs des administrations, ils doivent apporter au Conseil leur expérience et leur savoir technique. Les conseillers en service extraordinaire, recrutés de même, ont la même utilité ; mais ils n'assistent qu'aux Assemblées générales auxquelles ils sont convoqués sur ordre de l'Empereur et n'ont que voix consultative ; leur nombre maximum est fixé à 20. Au-dessous des conseillers, quarante maîtres des requêtes qui ont quelquefois voix délibérative, répartis en deux classes, et deux classes d'auditeurs, nommés sans concours sérieux, au nombre de 80.

Le Conseil d'État est divisé en sections et peut se réunir en Assemblée générale. Les sections sont au nombre de 6 : — législation, justice et affaires étrangères, — intérieur, instruction publique et

1. Sénatus-consulte du 25 décembre 1852, art. 7.
2. *Ibid.* art. 52.
3. *Ibid.* art. 48.
4. *Ibid.* art. 47, 52.

cultes, — travaux publics, agriculture et commerce, — guerre et marine, — finances, — contentieux. Le décret réglementaire du 30 janvier 1852 fait l'énumération des affaires portées à l'Assemblée générale, et lui défère, en somme, toutes affaires quelconques sur l'ordre du chef de l'État ou des Présidents de section, ou sur la demande d'une section. — Les séances du Conseil d'État, sauf en matière contentieuse, ont lieu à huis clos, et « il est interdit d'en rendre compte », de quelque façon que ce soit[1].

On remarquait, dans le Conseil d'État de 1852, parmi les Présidents de section, Rouher, Magne, Delangle, de Parieu ; parmi les conseillers, MM. Bonjean, Boudet, Vuitry, et l'économiste Michel Chevalier.

Les attributions du Conseil d'État sont réglées principalement par la Constitution du 14 janvier, le décret-loi organique du 25 janvier, le règlement intérieur du 30 janvier, et le décret dictatorial du 22 mars refait par le décret du 31 décembre 1852.

Le Conseil d'Etat possède des attributions judiciaires ; il est, il reste le suprême tribunal administratif, encore bien que ce rôle devienne, en quelque sorte, secondaire. A cet effet, il possède une section du contentieux ; lorsque l'Assemblée générale se réunit au contentieux, elle est formée seulement de la section du contentieux et de dix conseillers pris en nombre égal dans chaque section administrative. — Même au contentieux, il n'a pas d'autorité propre, il statue au nom de l'Empereur. Le pouvoir propre appartient au Prince, et bien qu'en fait il les homologue, celui-ci n'est pas tenu, d'après la loi du 19 juillet 1845 et l'article 24 du décret-loi du 25 janvier 1852, de se conformer aux délibérations contentieuses. — D'une façon générale, ces attributions contentieuses lui sont reconnues par l'article 50 de la Constitution : « Le Conseil d'État est chargé, sous la direction du Président de la République..., de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative », et par l'article 1er du décret organique : « Il propose les décrets qui statuent... 2° sur le contentieux administratif... » Ce sont là les attributions naturelles et nécessaires d'une Cour administrative suprême. — Mais il est d'autres attributions judiciaires d'une nature plus spéciale, supérieures à la fois à celles des tribunaux proprement judiciaires et à celles des tribunaux administratifs ; car elles ont

1. Décret du 1er février 1852, art. 16.

pour but de régler les différends entre les deux autorités, judiciaire et administrative ; elles sont autres et plus élevées que celles de la Cour de Cassation, représentant de la première, et du Conseil d'État, représentant de la seconde. C'est pourquoi la Deuxième République avait institué un Tribunal des Conflits, supérieur à ces deux Corps, chargé, comme son nom l'indique, d'arbitrer les conflits d'attribution entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative. Le décret organique abolit ce tribunal et rétablit illogiquement le système du Premier Empire ; il rend au Conseil d'État, qui ne représente cependant que l'une des autorités en cause, et qui dépend plus directement du chef de l'Etat, « le droit de proposer les décrets qui statuent... 3° sur les conflits entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire. »

A côté de son rôle judiciaire, le Conseil d'État joue le rôle d'auxiliaire des Pouvoirs Constituant et Législatif, et certaines de ses attributions sont, suivant les cas, constituantes ou législatives. — En principe, ce rôle constituant-législatif, exercé au nom de l'Empereur, est double : « Chargé, sous la direction du Président de la République, de rédiger les projets de lois [1] » et de sénatus-consultes, le Conseil d'Etat est le praticien du Pouvoir Exécutif en fait de législation, constitutionnelle ou autre ; une fois la préparation des lois et des sénatus-consultes terminée, il les propose aux Chambres et les y soutient, et devient l'intermédiaire entre elles et le Pouvoir Exécutif. — Praticien et intermédiaire en matière législative et constitutionnelle, comment ce double rôle est-il organisé ?

Les bases d'un projet de loi ou de sénatus-consulte étant posées, sur l'initiative ou avec l'autorisation de l'Empereur, par le ministre compétent, le projet est transmis à la section compétente, où il est discuté contradictoirement avec le ministre qui l'a présenté. Les propositions de sénatus-consultes qui émanent du Sénat ne sont pas soumises à l'examen du Conseil ; mais les projets de lois d'intérêt national dont il pose les bases sont soumis, comme les autres projets de lois, à la section compétente ; elle possède sur eux les mêmes droits que sur ceux du Gouvernement, sauf celui d'en modifier les principes essentiels. Les uns comme les autres, elle les élabore, développe et amende ; les uns comme les autres, elle reste « chargée de les rédiger ». L'examen de la section achevé, ses retouches faites, sur l'exposé verbal d'un de ses membres, et sur son acceptation, le

1. Constitution, art. 50.

projet est transmis à l'Assemblée générale ; les projets de lois du Sénat lui sont renvoyés de plein droit. L'Assemblée générale examine et discute à son tour. Elle ne peut arrêter les projets de lois du Sénat, et les transmet obligatoirement au Corps Législatif. Mais, pour tous les leurs, les ministres doivent obtenir son approbation ; elle a pleins pouvoirs pour les rejeter ou les adopter. — En adoptant de la sorte un projet de loi ou de sénatus-consulte, le Conseil d'État se l'approprie, et prend l'engagement d'aller le soutenir, aux lieu et place du ministre, dont le rôle est fini désormais, devant le Sénat ou le Corps Législatif. D'abord praticien, le voilà intermédiaire. « Les conseillers d'État chargés de porter la parole au nom du Gouvernement sont désignés par le Président de la République », dit la Constitution, article 53. Au Sénat comme au Corps Législatif, on sait quelle est la filière que suit le projet, comment le conseiller d'État délégué par le Gouvernement l'accompagne, le fait valoir, veille jalousement à ce qu'il sorte intact des mains de la Commission qui l'examine, comment enfin il le porte à l'Assemblée générale, le tourne et le manie à l'exclusion de tout autre, fait de son mieux pour enlever rapidement le vote. — Enfin, si un fâcheux prétend en déranger la belle harmonie par un amendement irrespectueux, et que la Commission ait la faiblesse d'y consentir, le Conseil d'État n'est pas désarmé ; pour un moment, il redevient praticien ; l'amendement lui est renvoyé ; il délibère de nouveau ; si l'amendement s'impose, il l'adopte ; mais il est libre de l'enterrer.

Ainsi, tour à tour ouvrier et porte-parole de l'Empereur, — c'est par l'action du Conseil d'État que l'Empereur dirige le plus clairement les Chambres, c'est par lui que son intervention dans la législation, soit ordinaire, soit constitutionnelle, d'officielle et de nominale, devient réelle, permanente, efficace.

Il reste enfin au Conseil d'État un rôle purement administratif, qui n'est pas moins important.

Son rôle administratif le plus naturel, c'est celui qu'il joue comme organe principal de législation administrative ; celui-là lui est pleinement conservé. Il demeure le grand Conseil qui assure l'application pratique de l'œuvre législative par l'élaboration d'une œuvre sous-législative, pourrait-on dire, développant, expliquant, complétant et utilisant la première.

Dans ce but, il se prononce sur toutes les matières qui peuvent faire l'objet d'un règlement d'administration publique. La Constitution, article 50, le charge, « sous la direction du Président de la

République, de *rédiger*... les règlements d'administration publique ». Le décret organique, article 1er, déclare seulement « qu'il est *nécessairement* appelé à *donner son avis* sur tous les décrets portant réglement d'administration publique ou qui doivent être rendus dans la forme de ces règlements. » Dans cette divergence de textes, la Constitution doit prévaloir ; là comme en matière de projets de lois, le Gouvernement est donc obligé de se conformer strictement aux délibérations du Conseil d'État. — Mais, au point de vue des principes tout au moins, cela importe peu. Qu'il rejette ou adopte un projet de loi, qu'il rédige de telle ou de telle sorte un règlement d'administration publique : d'accord ou non avec les ministres, membres subordonnés du Pouvoir Exécutif, il reste toujours l'instrument de l'Empereur ; il rédige toujours « sous sa direction », il parle toujours en son nom. L'Empereur, en effet, a conservé l'autorité propre ; il n'en a délégué au Conseil d'État que l'usage ; il lui a délégué seulement la part d'autorité suffisante pour délibérer et rédiger à sa place. En outre, il s'est réservé la sanction de ses délibérations ; s'il ne peut en modifier le texte, il peut, comme pour les lois, et à plus forte raison, en repousser l'exécution, et, en les sanctionnant, il les consacre. Ainsi le décret réglementaire est bien sans doute, en fait, l'œuvre du Conseil d'État ; mais, en droit tout au moins, il demeure l'œuvre de l'Empereur.

Le décret simple, au contraire, est l'œuvre du chef de l'Etat sans la moindre collaboration. Au surplus, l'Empereur a le droit purement facultatif de demander, à ce propos, un avis au Conseil d'État. Car « le Conseil d'État donne son avis sur toutes les questions en général, qui lui sont soumises par l'Empereur ou par les ministres ».

Enfin, pour lui permettre d'exercer plus directement son contrôle sur toute l'Administration française, — contrôle, on l'a dit, insuffisant en fait comme en théorie, — l'Empire lui reconnaît, en dehors de ses fonctions administratives ordinaires, des attributions extraordinaires, ou lui en confère de nouvelles. — Il crée des « inspections de préfectures », et le Conseil d'État seul fournit les inspecteurs. Ces *missi dominici*, administrateurs éminents comme MM. Vaïsse, Carlier, Stourm, Boulay de la Meurthe, etc., inspectent par an douze ou quinze départements, s'efforcent d'y faire régner l'ordre, et y constatent les effets des mesures prises par l'autorité centrale, et particulièrement des mesures de déconcentration. — Toujours en qualité de contrôleur général de l'Administration, « le Conseil d'État connaît des affaires de haute police administrative à

l'égard des fonctionnaires dont les actes sont déférés à sa connaissance par le chef de l'État [1] » ; et la poursuite des fonctionnaires par les citoyens, aux termes de l'article 75, toujours en vigueur, de la Constitution de l'an VIII, reste subordonnée à son autorisation.

Tel qu'il est constitué au début du régime, tel officiellement le Conseil d'État subsistera presque jusqu'à la fin ; les textes ultérieurs n'apporteront que des modifications de détail à cette pièce importante du système. Mais, dans la pratique, il sera modifié profondément par les modifications dont seront l'objet les deux Corps rivaux, le Sénat et le Corps Législatif.

VI

Le Régent — ou la Régente — n'est point un agent subordonné du Pouvoir Exécutif ; il n'est pas non plus le chef de l'État. Son autorité, comme celle du Prince, est réelle, pleine et entière ; mais il ne l'exerce qu'au nom et par délégation du Prince. Délégation effective, si l'Empereur, hors de France, mais majeur et sain d'esprit, a désigné d'avance un Régent pour remplir les fonctions qu'il est dans l'impossibilité momentanée de remplir ; fictive en cas de minorité de l'Empereur, qui, incapable, n'a pu lui-même le désigner ; fictive aussi en cas de folie, à moins que l'Empereur, encore capable alors, ne l'ait, par hasard, désigné d'avance pour cette éventualité. L'exercice de l'autorité impériale lui est conféré, non pas la propriété. Il ne règne pas ; il gouverne seulement ; et encore il ne gouverne que pour le compte du Prince empêché. Comme tel, il y a lieu de le joindre aux auxiliaires de Gouvernement, dont le concours, permanent ou occasionnel, est assuré à l'Empereur.

Le sénatus-consulte du 17 juillet 1856 organise la Régence de l'Empire, en cas de minorité.

« L'Empereur est mineur jusqu'à l'âge de dix-huit ans accomplis » (art. 1). « Tous les actes de Régence sont faits au nom de l'Empereur mineur » (art. 8).

La désignation du Régent pour le règne suivant appartient, en principe, à l'Empereur. Il ressort de l'article 2 : « Si l'Empereur

1. Décret du 25 janvier, art. 1.

mineur monte sur le trône sans que son père ait disposé, par acte rendu public avant son décès, de la Régence de l'Empire... », que l'Empereur a le droit de nommer un Régent éventuel, qui doit être préféré à tout autre ; il peut même, « par acte public ou secret, pourvoir aux vacances qui pourraient se produire dans l'exercice de la Régence pendant la minorité » (art. 4). — A défaut d'un Régent désigné par l'Empereur défunt, « l'Impératrice mère est Régente et a la garde de son fils mineur » (art. 2). « L'Impératrice-Régente qui convole en secondes noces perd de plein droit la Régence et la garde de son fils mineur » ; cette rédaction fut votée sur la proposition du président Bonjean ; le projet du Gouvernement violait le principe de la liberté individuelle, en portant que l'Impératrice-Régente ne pourrait se remarier. — « A défaut de l'Impératrice, qu'elle ait ou non exercé la Régence, et si l'Empereur n'en a autrement disposé par acte public ou secret, la Régence appartient au premier Prince français, et, à son défaut, à l'un des autres Princes français, dans l'ordre de l'hérédité de la couronne » (art. 4). — Enfin, à défaut d'un Régent testamentaire, de l'Impératrice et d'un « Prince français habile à exercer la Régence..., le Sénat élit le Régent » (art. 5). « Immédiatement après la mort de l'Empereur, il est convoqué par le Conseil de Régence », et, s'il n'y a pas de Conseil de Régence constitué, par les ministres réunis en Conseil de Gouvernement avec adjonction des Présidents des trois grands Corps de l'État. Il ne peut choisir le Régent que parmi les candidats qui lui sont présentés par le Conseil qui a fait la convocation.

Le sénatus-consulte du 17 juillet « laissant une incertitude [1] » sur la personnalité du Régent éventuel, Napoléon III, par lettres patentes du 1er février 1858, déclare l'Impératrice Eugénie investie de la Régence en cas de mort ; et, à son défaut, il désigne, pour lui succéder dans la Régence, les Princes français suivant l'ordre de l'hérédité de la couronne ; c'est-à-dire que, non content de laisser fonctionner toutes seules les dispositions constitutionnelles, il les confirme par son consentement exprès.

En entrant en fonctions, le Régent ou l'Impératrice-Régente prête le serment suivant : « Je jure fidélité à l'Empereur. Je jure de gouverner conformément à la Constitution, aux sénatus-consultes et aux lois de l'Empire ; de maintenir dans leur intégrité les droits de la nation et ceux de la dignité impériale ; de ne consulter, dans l'em-

1. Message de l'Empereur au Sénat, 1er février 1858.

ploi de mon autorité, que mon dévouement pour l'Empereur et pour la France, et de remettre fidèlement à l'Empereur, au moment de sa majorité, le pouvoir dont l'exercice m'est confié. » M. de Lavalette avait proposé d'intercaler dans cette formule l'engagement « de respecter et de faire respecter les lois du Concordat et la liberté des cultes »; il avait été appuyé par un grand nombre de sénateurs qui montraient cette partie du serment dans la loi de Régence de 1813 ; au fond, ils se méfiaient de l'Impératrice Eugénie, dont les tendances cléricales n'étaient pas sans leur causer quelque inquiétude. On fit valoir que cette défiance était injurieuse, et qu'au surplus les principes visés étaient compris déjà dans les « droits de la nation ». Après pointage, l'amendement fut repoussé par 64 voix contre 56.

Le sénatus-consulte du 17 juin 1856 ne s'occupe explicitement que de la Régence en cas de minorité. Mais les règles qu'il édicte sont suffisantes pour s'appliquer, par extension, aux deux autres cas possibles : la folie et l'absence. Les désignations faites auparavant par l'Empereur sont valables, si l'un d'eux se présente ; sinon, celles que fait le sénatus-consulte organique ; sinon, celle que fait le Sénat. C'est ainsi qu'en partant pour la guerre d'Italie, Napoléon III, par lettres patentes du 10 mai 1859, conféra la Régence « à sa bien-aimée épouse l'Impératrice » Eugénie, qui n'était désignée comme Régente, par lettres patentes du 1er février 1858, que pour le cas de mort de l'Empereur et de minorité de son successeur.

Le Régent est assisté du Conseil de Régence, qu'institue le sénatus-consulte de 1856, titre II. Mais, d'après les attributions qui lui sont conférées, ce Conseil est exclusivement prévu pour le cas de minorité ; pendant des Régences d'autre sorte, le Conseil privé suffit.

Le Conseil de Régence se compose de deux catégories de membres : les Princes français désignés par l'Empereur, ou, à défaut de cette désignation, les deux Princes français les plus proches dans l'ordre d'hérédité ; et les autres personnes désignées par l'Empereur dans un acte public ou secret, ou, à défaut de cette désignation, nommées, au nombre de cinq, par le Sénat (art. 18). — Article 21 : « Le Conseil de Régence délibère nécessairement, et à la majorité absolue des voix : 1° sur le mariage de l'Empereur ; 2° sur les déclarations de guerre, la signature des traités d'alliance ou de commerce ; 3° les projets de sénatus-consultes organiques. »

Le 1er février 1858, en même temps qu'il conférait, en cas de mort, la Régence éventuelle à l'Impératrice, Napoléon III complétait, pour le même cas, cette désignation, suivant les prescriptions du sénatus-consulte de 1856 : « J'ai voulu, » disait-il aux grands Corps de l'État, « prévenir les hésitations que pourraient amener, en ce qui concerne le Conseil de Régence, les alternatives laissées par l'article 18... En conséquence, j'ai institué un Conseil privé qui, avec l'adjonction des deux Princes français les plus proches dans l'ordre d'hérédité, deviendra Conseil de Régence par l'avènement de l'Empereur mineur, si, en ce moment, je n'en ai pas constitué un autre par acte public. »

Voilà les six Corps ou groupes de personnes qui collaborent avec l'Empereur, soit d'ordinaire, soit exceptionnellement, pour assurer la marche du Gouvernement et des affaires politiques. Ils environnent l'Empereur, ils l'aident dans sa tâche, par leurs conseils, par leurs votes, par leurs actes. Avec l'Empereur, chef de l'État, et, en particulier, chef du Pouvoir Exécutif, avec l'Empereur à qui ils apportent leur concours, ils forment le Gouvernement.

CHAPITRE VII

LE POUVOIR EXÉCUTIF. — LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE

I. — *L'Autorité administrative.* — L'Administration centrale : moins d'encombrement. — L'Administration locale. Administration préfectorale : rôle et situation du préfet ; décret du 25 mars 1852 ; déconcentration, non décentralisation. Administrations nationales subordonnées. Groupes locaux ; théorie : subordination du Pouvoir Exécutif ; application aux départements et aux Conseils généraux ; application aux communes : maires et adjoints ; Conseils municipaux ; Paris et Lyon..... p 138

II. — *L'Autorité judiciaire,* — et non le Pouvoir judiciaire. — Haute-Cour de justice. Principe. Composition. Compétence. Fonctionnement..... p. 146

En dehors et au-dessous du Gouvernement, le Pouvoir Exécutif comprend encore les deux autorités, administrative et judiciaire.

I

L'autorité administrative est constituée elle-même par l'Administration centrale et par l'Administration locale.

L'Administration centrale, lentement constituée par les siècles, refondue par Napoléon Ier, demeure la même, sauf des changements de détail. Les ministres et les administrations qu'ils dirigent en forment le noyau. Les ministres ont ainsi un double rôle ; en même temps que membres du Gouvernement, ils sont chefs de l'autorité administrative ; sous leurs ordres fonctionne l'immense et compliquée bureaucratie, qui possède « la tradition », et forme l'élément

permanent et conservateur de l'Administration française. En outre des ministres et des ministères, l'Administration centrale est composée de divers corps ou services distincts, dont le plus important, le Conseil d'État, en même temps qu'il est placé, en qualité de contrôleur et de tribunal suprême tout à la fois, à la tête de l'autorité administrative, fait, comme les ministres, partie du Gouvernement. Cour des Comptes, Conseils du Commerce, de l'Agriculture et de l'Instruction publique, Conseil du Sceau, etc., l'Empire réorganise ou retouche la plupart des autres par un grand nombre de sénatus-consultes, lois et décrets : il y met son empreinte d'autorité.

La diminution du Pouvoir Législatif a eu son contre-coup sur l'Administration centrale. — D'une part, elle a permis de commencer la décentralisation. Moins d'affaires contrôlées par le Corps Législatif, moindre immixtion des députés dans les affaires de l'Administration. L'autorité administrative ne se soucie plus autant de leurs recommandations et sollicitations. Dès lors, il est inutile d'appeler à Paris toutes les affaires de province ; les députés avaient donné cette habitude aux bureaux, au beau temps du parlementarisme ; tout-puissants alors, une fois l'affaire qui les intéressait renvoyée à l'Administration centrale, ils savaient bien s'employer auprès d'elle pour lui faire donner la solution qu'ils désiraient. Le parlementarisme disparu et leur toute-puissance anéantie, les affaires peuvent rester en province, où l'Administration locale les résoudra sans avoir recours à leurs lumières. — D'autre part, grâce à la tranquillité et aux loisirs que donne l'effacement de la Chambre, les ministres et leurs administrations, débarrassés de son ingérence abusive et des petites affaires qui se terminent en province sans leur intervention, peuvent s'adonner à des réformes sérieuses et poursuivre de vastes desseins.

Les impérialistes surtout font valoir ces heureux effets du système césarien : et tout n'est pas faux dans leur thèse. La transformation sociale et économique nécessitait des réformes et des entreprises considérables ; or, il est juste de reconnaître que l'Empire n'hésita pas devant sa tâche ; et que, s'il fit du travail utile, c'est à ces heureux résultats du système qu'il le dut pour une bonne part. Il y eut là une compensation réelle à la suppression de la liberté parlementaire. Nul doute cependant qu'elle ne fût insuffisante.

L'Administration locale, dans son ensemble — du moins l'Administration civile — a pour centre et pour moteur l'Administration pré-

fectorale. Cette situation dure depuis un siècle ; le Premier Empire l'a créée, le Second l'a rétablie dans toute sa force.

Le Second Empire a, du Préfet et de son rôle, la même conception que le Premier. — Le Préfet est l'intermédiaire entre le Gouvernement et l'Administration centrale d'une part, — et, d'autre part, la foule, la multitude, le peuple, ce qu'on appelle d'ordinaire les masses, dont il doit assurer l'appui à son Gouvernement : voilà le principe. — Dans sa haute fonction, il doit par conséquent être l'agent dévoué du Gouvernement qui le nomme ; il a l'honneur, il a la charge d'être le représentant de sa politique. Dévoué, fidèle, ce n'est pas assez ; son dévouement sans bornes ne doit pas être un dévouement aveugle et passif ; il doit y joindre de l'affabilité et du tact pour le faire aimer, de l'énergie pour le faire respecter, et, pour le faire triompher, de l'activité et de la souplesse. — Mais zèle et intelligence ne sauraient encore suffire ; malgré sa valeur personnelle, le Préfet n'obtiendrait pas les résultats qu'on attend de lui, s'il n'y joignait les moyens d'action que la loi lui confère ; bon ouvrier, il se peut, mais il lui faut des outils. C'est pourquoi on a fait de lui le seigneur le plus important de la contrée, et comme le Président de la petite République qui s'appelle le département. C'est pourquoi on lui a accordé des pouvoirs appropriés à cette dignité ; c'est pourquoi, à côté de lui, comme auprès du chef de l'État, on a placé des Corps auxiliaires qui lui donnent leur concours sans empiéter sur son autorité et ses attributions : le Conseil de préfecture et le Conseil général, l'un Conseil d'État, l'autre Corps Législatif au petit pied ; et un ministère de Sous-Préfets. C'est pourquoi enfin, le Second Empire, l'Empire autoritaire, renforce ces pouvoirs et règle plus étroitement ce concours. — De la sorte, le vieux principe de droit public : « La délibération est le fait de plusieurs, l'exécution le fait d'un seul » reçoit son application la plus stricte ; et cet unique agent d'exécution est l'agent du Gouvernement impérial.

Conformément à cette théorie, l'Administration préfectorale est accrue officiellement par le « décret sur la décentralisation administrative du 25 mars 1852 ».

Ce décret est certainement un décret de déconcentration. Déconcentration, cela veut dire : transmission de pouvoirs, du Gouvernement et de l'Administration centrale de l'État, à l'Administration locale de l'État ; les pouvoirs changent de main, mais ils appartiennent toujours à la même personne, l'État, et ils restent toujours dans la main d'un agent de l'État, du Pouvoir Exécutif, du Gouvernement. Or

l'État, en l'espèce, déconcentre ses pouvoirs. — Il les déconcentre par ce fait que le Gouvernement et l'Administration centrale en abandonnent à l'Administration préfectorale une notable partie. Le Préfet statue désormais sur un grand nombre d'affaires départementales ou communales soumises préalablement à l'Administration centrale ; par voie d'approbation pour les premières, de tutelle pour les secondes. Le Préfet, au lieu de l'Administration centrale, des ministres ou du Gouvernement lui-même, statue sur un certain nombre d'affaires qui relèvent d'un autre ministère que celui de l'Intérieur ; en matière de contributions, par exemple, d'instruction publique, de travaux publics, de forêts et de rivières. Le Préfet, au lieu du Gouvernement, reçoit le droit de nommer à un certain nombre d'emplois. — En revanche, il est vrai, le décret de 1852 confère aux ministres un pouvoir nouveau. La Constitution de l'an VIII ne leur donnait qu'un pouvoir gracieux de réformation sur les actes des Préfets, à la demande des intéressés. Dorénavant, en abandonnant aux Préfets un certain nombre de leurs droits, ils acquièrent des droits judiciaires compensateurs : soit d'office, soit sur la demande des intéressés, ils peuvent casser et annuler l'un quelconque de leurs actes, de décision, de tutelle, d'approbation ou de nomination ; ils peuvent aussi, sur la demande des intéressés, réformer ces mêmes actes. Malgré le silence du décret, cette double juridiction est susceptible d'appel devant le Conseil d'État. — Le pouvoir des Préfets, nonobstant l'acquisition, par les ministres, d'une juridiction contentieuse, n'en est pas moins fortifié ; la déconcentration n'en est pas moins réelle.

Mais la décentralisation, si l'on ne s'en tient pas au titre du décret, est plus douteuse. A vrai dire, il n'y en a pas, tout ce qu'il appelle décentralisation n'étant que déconcentration. Décentralisation, cela veut dire : transmission de pouvoirs de l'État à un autre groupe politique ou social que l'État, département, commune ou association. Or, tous les droits nouveaux concédés au Préfet, il les acquiert et les exerce comme agent de l'État. Le département, la commune, les groupements sociaux n'y gagnent rien ; la décentralisation n'est pas effective. La centralisation intellectuelle, artistique, économique, subsiste toujours avec la même énergie — et la même légitimité — au profit de Paris seul. Quant à la décentralisation administrative, comment existerait-elle ? Le Gouvernement n'est-il pas toujours, comme auparavant, le maître partout ? Ce n'est pas assez dire : il l'est plus qu'auparavant. Car, s'exerçant de plus près que celle du Gouverne-

ment central, l'action du Préfet est plus rigoureuse et plus forte qu'elle ; et cependant, par l'intermédiaire du Préfet, c'est toujours le pouvoir du Gouvernement central et de l'État qui s'exerce.

En dehors du décret de déconcentration, l'Empire autoritaire réunit dans les mains du Préfet, plus complètement qu'aucun régime ne l'avait fait, les moyens d'action de toute sorte, pour qu'il les mette en œuvre au mieux de ses intérêts. La répartition de toutes les faveurs et subventions que l'État accorde aux départements, aux communes, aux notabilités, autant que possible, il la confie au Préfet ; et, soit qu'il les lui subordonne, soit qu'il les lui donne au moins pour auxiliaires, il lui accorde, en principe, la prééminence sur toutes les Administrations locales.

Groupées sous la haute domination de l'Administration préfectorale, les autres Administrations locales sont de deux sortes : nationales ou non.

Les Administrations nationales, Administrations locales de l'État autres que l'Administration préfectorale, apportent leur concours au Préfet, au moins dans une certaine mesure et au point de vue politique. Comme le Préfet, les fonctionnaires de tout ordre prêtent serment de fidélité et sont enrôlés par lui au service de l'Empereur. — D'une façon générale, les chefs de service, quoiqu'ils demeurent, en matière technique, sous les ordres de leurs ministres respectifs, forment son état-major, et les subordonnés son armée. Bien entendu, l'ascendant qu'il exerce sur eux, malgré tous les décrets du monde, reste plus moral que pratique : mais, pour peu que son caractère s'y prête, il est considérable. — Certaines Administrations nationales et locales jouent d'ailleurs, toujours au point de vue politique, un rôle plus important que les autres. — Le Corps de l'Instruction publique en particulier. Aussi l'Empire l'épure : le décret du 9 mars 1852 donne au chef de l'État le droit de nommer et de révoquer les chefs de l'Enseignement supérieur, au ministre le droit de nommer et de révoquer les professeurs de l'Enseignement secondaire ; le ministre Fortoul usa de cette faculté sans ménagements et brisa maintes carrières : il mit ainsi sous la férule politique du Préfet un Corps bien discipliné. Malheureusement, le décret du 9 mars donnait au recteur, au détriment du Conseil municipal, la nomination des instituteurs primaires : c'était insuffisant. La loi du 14 juin 1854 la donna au Préfet ; elle lui est restée ; le recrutement de ses agents électoraux est assuré. — Des corps qui ont aussi, sans qu'il y paraisse trop, une immense influence politique, c'est le clergé et l'armée ; on ne peut

songer à en faire les subordonnés du Préfet ; ils sont ses auxiliaires. Auxiliaires parfois gênants pour lui : malgré les droits du pouvoir laïque, l'autorité religieuse ne se fait pas faute de le taquiner de mille façons ; malgré les droits du pouvoir civil, l'autorité militaire a peine à lui montrer beaucoup de déférence ; et les chefs des grands Gouvernements militaires, avec l'approbation au moins implicite de l'Empereur, vont jusqu'à surveiller de haut les Préfets, les blâmer ou les louer, et proposer leur avancement ou leur disgrâce. Mais enfin, sauf en des cas exceptionnels, il appartient aux Préfets de grouper autour d'eux, pour la glorification ou la défense des institutions, tous les fonctionnaires de l'État, et ils y réussissent.

Ils groupent de même autour d'eux les Administrations locales autres que celles de l'État, et particulièrement les Conseils électifs, dont le décret du 21 février 1852 avait prorogé les pouvoirs, et dont la loi du 7 juillet 1852 ordonna le renouvellement.

La théorie qui a présidé à l'organisation des groupements auxiliaires de l'État, politiques ou sociaux, n'est pas nouvelle. L'Empire autoritaire l'adopte résolument. — Le principe en est proclamé à toute occasion : c'est « l'unité du grand Empire », le mot que Napoléon I^{er} avait sans cesse à la bouche. Pas d'organismes autonomes dont la diversité détruirait la belle harmonie de la France unifiée : des corps uniformes qui la maintiennent. A côté de ce principe, il en existe un autre que le césarisme prise excessivement : la nécessité, pour tout régime autoritaire, de se défier du *self-governement ;* le libre Gouvernement des groupes locaux est considéré, à juste titre, comme l'éducateur des libéraux et le réservoir de l'opposition ; le césarisme ne doit donc pas le tolérer. Ce principe secondaire et caché ne laisse pas d'influer aussi sur les vues de l'Empereur. — La conséquence de ces deux principes, on la devine : tous les groupements locaux, sociaux ou politiques, toutes les Administrations auxiliaires de l'État, soit dans le département, l'arrondissement et le canton, soit dans la commune, subissent la tutelle étroite du Pouvoir Exécutif central dans les cas importants, et journellement du Préfet. — Elle est rigoureusement appliquée.

Les Conseils généraux et les Conseils d'arrondissement restent élus, comme l'Assemblée, au suffrage universel ; l'électorat départemental et d'arrondissement ne diffère en rien de l'électorat politique. Mais, comme le Corps Législatif, et à plus forte raison, les Conseils d'arrondissement et les Conseils généraux sont étroitement soumis au Pouvoir Exécutif. Leur bureau est, à chaque session, nommé par

l'Empereur. Leurs séances ne sont pas publiques. Ils peuvent être dissous par l'Empereur ; et les Conseils d'arrondissement peuvent être suspendus par le Préfet. — Les groupements sociaux auxiliaires de la puissance publique dans le département ou l'arrondissement sont égalemement soumis au Gouvernement ou à ses représentants directs ; par exemple, le décret sur l'instruction publique donne au Préfet la nomination des membres du Conseil académique, un autre, du 20 mars 1852, de ceux de la Chambre d'agriculture. — Il en est de même enfin de toutes les forces sociales, presse, réunion, association... ; par l'intermédiaire du Préfet, le Gouvernement les dirige ; et, pour les diriger et surveiller plus activement, le Préfet, sans recourir au Gouvernement, peut nommer un commissaire de police par canton.

Le Pouvoir Exécutif domine et dirige aussi l'Administration et les groupes communaux.

En laissant à part Paris et Lyon, il met les communes en tutelle de la même façon que les départements, par la « loi du 5 mai 1855 sur l'organisation municipale. » — L'article 57 de la Constitution donnait au Pouvoir Exécutif le droit de nommer les maires, et de les prendre même en dehors du Conseil municipal ; il pourra faire d'un étranger le chef de la municipalité : qui donc représentera la commune ? La loi de 1855 lui donne le même droit pour les adjoints. Ces nominations sont faites en principe par l'Empereur ; et, dans les communes de moins de 3.000 habitants non chefs-lieux, par le Préfet, comme sous le régime de la loi de 1831. Naturellement, le Pouvoir Exécutif fait ces désignations dans son intérêt propre ; l'intérêt communal ne vient qu'en second lieu. Maires et adjoints sont nommés pour cinq ans. Ils peuvent être suspendus par le Préfet et révoqués par l'Empereur. — La tutelle de l'État est mitigée par la conservation du Conseil municipal, élu pour cinq ans, à propos duquel la Constitution n'avait rien prévu, et pour lequel l'électorat est également l'électorat politique ; mais la loi de 1855 le subordonne, comme les autres Conseils électifs, au Pouvoir Exécutif. En principe, un seul scrutin de liste englobe tout le Conseil municipal, mais le Préfet, en Conseil de préfecture, a le droit d'y substituer le scrutin par sections. Ses séances ne sont pas publiques. Il peut être suspendu par le Préfet, dissous par l'Empereur. En cas de dissolution, au lieu de la réélection dans les trois mois que prévoyait la loi de 1831, il peut être remplacé par une commission municipale. Cette commission, nommée par le Pouvoir Exécutif, remplit toutes les fonctions du Conseil

municipal et peut siéger jusqu'à l'époque du renouvellement quinquennal. — A ces droits sur les autorités communales, le Pouvoir Exécutif en joint un grand nombre d'autres sur les communes elles-mêmes et les groupements sociaux qui s'y forment. Dans les chefs-lieux de département de plus de 40.000 habitants, les pouvoirs de police générale et quelques attributions de police municipale passent du maire au Préfet. Le Préfet nomme la plupart des agents municipaux, gardes champêtres et commis d'octroi. Les gardes nationales ont été dissoutes après le coup d'État ; le décret du 11 janvier 1852 les réorganise : la garde nationale est constituée dans les communes où le Gouvernement le trouve nécessaire ; le Gouvernement fixe le nombre des gardes, choisit et nomme tous les officiers. Groupes sociaux et forces sociales, presse, associations de toute espèce, sociétés de secours mutuels, dans l'enceinte de la commune comme dans celle du département ou de l'arrondissement, sont subordonnés au Préfet.

Paris et Lyon ont une situation spéciale ; ils sont soumis plus étroitement et plus directement encore que les autres communes à la tutelle du Pouvoir Exécutif. — La loi du 3 juillet 1848 avait prononcé la suppression du Conseil municipal de Paris ; une Commission municipale nommée par le Gouvernement l'avait remplacé. Le décret du 22 mars 1852 opéra le même changement à Lyon ; l'administration de la commune fut, comme à Paris, transportée au Préfet, la délibération à une Commission municipale. La loi de 1855, article 14, maintient cette situation. — Ici, la main-mise sur la commune est particulièrement lourde et grave. Elle ne fait pas seulement peser sur elle une tutelle rigoureuse ; elle viole à son égard les grands principes que la Constitution « reconnaît, confirme et garantit » dans son article premier : le consentement de la nation à l'impôt n'est-il pas l'un des plus importants ? « Le Corps Législatif vote l'impôt, » dit encore l'article 39 ; si le pays, par la voix de son Assemblée élective, vote l'impôt de l'État, la commune, par la voix d'un Conseil électif, doit voter l'impôt municipal ; sinon, ses contribuables sont mis hors du droit commun. Plus de deux millions de citoyens sont donc actuellement lésés. Un budget de deux cents millions est imposé à Paris sans son consentement ; à Paris, à Lyon, le Parisien, le Lyonnais n'ont pas plus de droits que les étrangers ; pour payer seulement on les traite en indigènes.

Ainsi, par l'intermédiaire des ministres et des grands Corps administratifs, à la fois agents du Gouvernement et chefs de l'Administration, puis de l'Administration préfectorale, puis des autres Adminis-

trations locales, nationales, départementales ou communales, l'autorité de l'Empereur, grâce à la centralisation conservée et renforcée par l'Empire, descend et glisse sans interruption jusqu'aux extrémités profondes du pays. La doctrine césarienne l'exige. Il faut que toute la France ne soit qu'une vaste caserne; il faut que tout individu qui, à un degré quelconque, détient une parcelle de pouvoir et d'influence,prenne place, comme gradé ou comme officier, dans le grand régiment dont César est le chef.

II

Autant que cela est possible dans une société moderne, l'organisme et la fonction judiciaires sont soumis, dans le nouveau régime, au Pouvoir Exécutif. Puisque le Pouvoir Exécutif est le centre impulsif de l'État, il est naturel que le césarisme, entre les deux conceptions du judiciaire, choisisse, non point celle qui en fait un Pouvoir égal, mais celle qui en fait une autorité subordonnée au Pouvoir Exécutif, au moins en principe, de même que le Pouvoir Constituant et le Pouvoir Législatif lui sont subordonnés en fait. Ce choix si naturel, l'Empire le fait donc. Le Pouvoir judiciaire devient l'autorité judiciaire, partie du Pouvoir Exécutif, et soumise à son chef. Non seulement l'Empereur nomme les juges ; mais les juges prêtent serment ; et surtout, c'est au nom de l'Empereur que la justice est rendue ; il délègue seulement le droit de la rendre, et affirme ainsi, une fois de plus, sa suprématie et son omnipotence. — Sans doute, c'est là la théorie bien plus que le fait. Mais il était important de la signaler. Elle complète la souveraineté du Prince, et marque bien l'esprit autoritaire du régime.

A nos divers codes et à l'organisation judiciaire, diverses modifications sont apportées. Mais la justice permanente, civile, criminelle ou commerciale, ne subit aucune modification profonde ; les règles traditionnelles continuent à la régir ; le changement constitutionnel n'a pas eu sur elle de sérieuse influence.

L'organisation de la justice exceptionnelle et politique, au contraire, varie avec les régimes ; le Second Empire ne manque pas de la reconstituer. Une Haute-Cour est de règle en cette matière ; il établit donc une Haute-Cour ; reste à savoir sur quel principe.

Ce principe, il ne faut pas hésiter à le déclarer excellent ; c'est l'attribution de la justice politique à un autre corps qu'une Assemblée politique. La Convention l'a violé sans trêve, la Restauration et la Monarchie de juillet l'ont méconnu ; la République de 1848 l'a reconnu et consacré ; l'Empire le conserve ; il fait bien, et il faut l'en louer. Le préambule de la Constitution de 1852 le proclame en ces termes : « Le Sénat ne sera pas, comme la Chambre des pairs, transformé en Haute-Cour de justice : il conservera son caractère de modérateur suprême, car la défaveur atteint toujours les Corps politiques, lorsque le sanctuaire du législateur devient un tribunal criminel... » L'article 54 de la Constitution édicte en ce sens des dispositions générales, et l'article 55 renvoie pour l'application à un sénatus-consulte ultérieur. Le sénatus-consulte du 10 juillet 1852 détermina en effet l'organisation de la Haute-Cour, et celui du 4 juin 1858 en développa la compétence.

La Haute-Cour comprend deux Chambres et un Haut-Jury. — Les deux Chambres, l'une d'accusation, l'autre de jugement, sont composées chacune de cinq juges et de deux suppléants, tous magistrats de carrière, nommés annuellement par l'Empereur parmi les membres de la Cour de Cassation. — Le Haut-Jury est composé de 36 jurés titulaires et de 4 suppléants, tirés au sort parmi les membres des Conseils généraux. Il y a incompatibilité entre les fonctions de juré et celles de ministre, de sénateur, de membre du Corps Législatif et du Conseil d'État.

La compétence de la Haute-Cour est de deux sortes ; elle juge les hommes politiques et les crimes politiques. Elle est compétente *ratione personæ* pour *tous* les crimes et délits, quelle que soit leur nature, commis par certaines catégories de personnes : « les princes de la famille impériale et de la famille de l'Empereur, les ministres, les grands officiers de la couronne, les grands-croix de la Légion d'honneur, les ambassadeurs, les sénateurs et les conseillers d'État » [1]. Elle est compétente, *ratione materiæ,* vis-à-vis de « *toutes* les personnes qui auront été renvoyées devant elle comme prévenues de crimes, attentats ou complots contre l'Empereur et contre la sûreté intérieure ou extérieure de l'État » [2].

En principe, aux termes de la Constitution et des deux sénatus-consultes, l'action n'appartient qu'au Gouvernement. La Haute-Cour

1. Sénatus-consulte du 4 juin 1858, art. 1er.
2. Constitution, art. 54.

ne peut être saisie qu'en vertu d'un décret de l'Empereur [1]. — Il y a toutefois une exception à la règle : aux termes de l'article 13 de la Constitution, les ministres ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat. Dans ce cas, un décret impérial convoque la Chambre de jugement, fixe le lieu des séances et le jour de l'ouverture des débats.

L'instruction étant faite, sauf pour le procès d'un ministre, par la Chambre d'accusation, le Haut-Jury rend son verdict, la Chambre de jugement son arrêt. — A cette règle générale également, le sénatus-consulte de 1858, article 2, apporte une exception. Si la poursuite a pour objet un délit, la Chambre de jugement statue sans l'assistance du jury. Le Premier Président de la Cour de Cassation et les trois Présidents de Chambre de cette Cour, ou, à leur défaut, les conseillers qui remplissent leurs fonctions, lui sont adjoints ; elle est présidée par le Premier Président. — Il est interdit à la Cour d'appliquer des peines arbitraires, comme l'avait fait parfois la Chambre des pairs : elle « applique la loi » (art. 4). — « Elle juge sans appel, ni recours en Cassation [2]. »

1. Constitution, art. 54.
2. *Ibid,*.

CHAPITRE VIII

LE POUVOIR EXÉCUTIF. — SON FONCTIONNEMENT

I. — *Le Pouvoir central.* — Napoléon III : un César consciencieux. Le Gouvernement personnel. L'Administration civile et militaire. — Union populaire. Le Prince Impérial. La famille impériale et la famille de l'Empereur. — La Cour. Familiers et conseillers : les restaurateurs du trône ; hommes d'État et administrateurs ; jurisconsultes ; militaires. Les grands Corps de l'État ; leur dépendance ; deux types de députés ; un même but : la faveur gouvernementale. La maison de l'Empereur. La noblesse : son utilité. Vie de la Cour : raillée, mais luxueuse et joyeuse. — Sur quoi tout cela repose. Le trône est à la merci du peuple. Prendre des mesures contre lui : soit constitutionnelles ; soit extra-constitutionnelles : les suivantes..... p. 150

II. — *Restriction des libertés individuelles.* — Principe : substitution de l'autorité administrative à l'autorité judiciaire. — La presse. Non la servitude du Premier Empire, mais le « bâillon officiel.» Presse périodique ; législation préventive, principalement pour la presse française et politique ; autorisations préalables ; charges fiscales ; interdictions et prescriptions ; comptes rendus ; avertissements ; législation répressive ; soit judiciaire : compétence, principaux délits et contraventions, pénalités ; soit administrative : suspensions, suppressions ; application sévère de cette double législation ; ses résultats. Librairie. — Associations enrégimentées ; point de liberté de réunion. — Loi de sûreté générale : origine ; dispositions et caractère ; application..... p. 168

III. — *La candidature officielle.* — Le coup d'État en permanence. — *Stricto sensu* : Désignation du candidat. Notification. Patronage « pour le bien des populations ». — *Lato sensu* : Promoteurs et agents ; le Gouvernement ; les préfets ; agents officiels ; agents officieux ; clergé ; grands électeurs. Moyens employés ; la ruse : découpage et instabilité des circonscriptions, fraudes ; la crainte : pression insaisissable ; la séduction : agissements irrépréhensibles ; la persuasion..... p. 182

IV. — *L'Apogée.* — Nécessité : le consentement populaire. — Le Présent (1860). Situation florissante. A l'intérieur : l'ordre assuré ; les alarmistes ; leur défaite ; développement économique et social ; budgets et emprunts ; travaux publics ; exposition universelle. A l'extérieur : alliance anglaise, rapports pacifiques ; guerres de Crimée et d'Italie. Plus de liberté ; mais « tout va bien » ; enthousiasme sincère. — L'Avenir. Le danger si « tout va mal. » Napoléon Ier a fermé la boîte à scrutin ; Napoléon III ne l'a pas osé. Précautions insuffisantes : le danger subsiste, accru par la mise en tutelle du suffrage universel..... p. 192

Il ne suffit pas d'avoir démonté les rouages de la vaste machine qui meut toute la France ; d'avoir examiné la forme, les proportions et la

force de cette machine, d'en avoir indiqué le centre impulsif. Il faut, après l'avoir étudiée au repos, la regarder fonctionner, et reconnaître quels ressorts lui sont le plus utiles, de quelle huile on l'enduit, et dans quels engrenages : de la sorte seulement on appréciera justement ses qualités et ses défauts, sa vigueur et ses vices, ses chances de ruine ou de durée. Car un grain de sable dans un frottement peut disloquer la machine la plus parfaite ; ici, quel sera le grain de sable, et dans quel frottement s'introduira-t-il ? Cela encore, il faut le rechercher.

I

Celui qui, d'un geste du doigt, ordonne, presse, ralentit les mouvements de la grande machine « étatique », porté, par la fortune, de la médiocrité à la splendeur, abaissé ensuite par elle, et honni par la postérité rancunière, apparaît encore à nos yeux comme une figure incertaine et falote ; comme un fantôme énigmatique qui a marché vingt ans parmi les Français sous l'aile de la fatalité, et dont nul n'a pu scruter le cœur ni caractériser les mobiles. Le dernier mot n'est pas dit sur cet homme, loin de là ; il a été loué et vilipendé plus qu'aucun autre ; on s'aperçoit maintenant que ce fut toujours sans mesure. Qu'on laisse les rancunes s'éteindre, les documents paraître, les formules se cristalliser dans le creuset de l'histoire ; et puis à de plus savants et à de mieux doués appartiendra la tâche de vulgariser les résultats obtenus par une patiente et impartiale enquête. Aussi bien il n'y a pas lieu de l'entreprendre maintenant. Il ne s'agit pas de peindre et de juger l'homme, mais seulement d'esquisser la figure du souverain, et de montrer quelle part il a eue aux événements de son règne ; dans quelle mesure, en usant de ses droits constitutionnels, il a influé sur eux ; dans quelle mesure, au point de vue constitutionnel, ils ont pesé sur lui.

Napoléon III, dans la première phase de son règne, n'a plus cette allure d'homme de marbre qu'il affectait sous sa présidence et qui le faisait juger si diversement, alors qu'il jouait sa vie à pile ou face, et refoulait en lui toutes ses impressions, parce qu'il était à la merci d'une maladresse de sa part et d'une infidélité de son entourage. Il n'est plus le « sphinx sans yeux »[1] de 1850 ; il n'est

1. Louis Veuillot.

pas encore le vieillard accablé de la fin de l'Empire. Il est froid, il n'est plus de glace ; il n'est pas encore veule, il est ferme. Il écoute avec affabilité, puis il commande brièvement. Son esprit possède une pleine maturité. Il n'a point abandonné ses rêves de jeunesse ; mais il a l'expérience des luttes et des difficultés du pouvoir. La soumission de la France lui donne le droit de tout tenter, et, si amples que soient ses desseins, d'en poursuivre la réalisation.

Ses desseins paraissent des plus grands et des plus nobles. — Il a oublié l'acte du Deux-Décembre. Il n'en saisit pas l'iniquité. La raison d'État, tout autant sans doute que l'intérêt personnel, le lui a conseillé : il ne conçoit pas que la raison d'État, l'arbitraire et mystérieuse raison d'État, bonne ou mauvaise, utile ou criminelle, a fait son temps ; que le Droit est désormais à la base des sociétés contemporaines, et qu'en violant le Droit, quels que soient les motifs de cette violation, quelles qu'en soient les circonstances atténuantes, il a interrompu et retardé la constitution de l'État moderne. Il est de bonne foi quand il se loue d'avoir fait le coup d'Etat, et qu'il en vante les effets. Il n'en comprendra jamais le vice irrémédiable. — Au moins, à la différence des usurpateurs d'âme basse et perverse, il se fixe des buts élevés et se trace de beaux desseins. Il n'a pas le génie, mais il n'a pas non plus l'égoïsme féroce de son oncle ; et, en cela, il lui est supérieur. Il a véritablement le souci du bien public, et le socialisme sentimental qu'il tient des saint-simoniens et des fourriéristes lui fait désirer ardemment le bonheur du plus grand nombre ; c'est une chance relative pour la France césarienne que de s'être abandonnée aux mains de ce César conscencieux.

Car la conscience de César est sa seule garantie. Il subordonne son intérêt personnel à l'intérêt général, soit ; il se propose un but élevé, il assigne un noble objet à son pouvoir, il utilise le césarisme pour les fins les plus louables ; soit encore. Mais il ne cède rien sur la doctrine et sur les moyens d'action qu'elle lui fournit. Elle lui accorde toute l'autorité, elle le convie à l'arbitraire ; il en cherche à faire bon usage ; mais il ne se refuse pas toujours à l'arbitraire, et détient jalousement l'autorité.... Il écrit à de Persigny : « Il faut bien que les ministres se pénètrent de l'esprit de la Constitution qui les rend responsables vis-à-vis de moi seulement... Ils ne doivent rien faire d'important sans mon assentiment ». « La responsabilité du fait m'incombe seul, » écrit-il au maréchal Vaillant. « Je veux et je dois tout savoir. » Il ne permet pas qu'on veuille autrement que lui, qu'on décide en dehors de lui, qu'on agisse sans son consentement ; et,

« prêt à supporter la responsabilité du mal auquel il ne s'est pas opposé, il n'admet pas qu'on lui dérobe le mérite du bien qu'il a permis [1]. »

La politique générale et le Gouvernement, dans l'acceptation la plus haute du mot, il en est vraiment le maître. Il aime à gouverner, il s'en occupe ; et il gouverne réellement à l'exclusion de tout autre. Si bien en cour que soient les grands personnages, les hauts dignitaires, les princes de la famille impériale, les ministres habituels de l'Empire, il ne leur remet pas le soin de décider pour lui ; il les consulte seulement. Il réunit et consulte le Conseil privé, composé de ses conseillers les plus notables et les plus intimes ; il consulte les ministres et les réunit en Conseil deux fois par semaine, à neuf heures du matin. Parfois, il fond les deux Conseils, pour les affaires graves. Il fixe l'ordre du jour et n'aime pas qu'on s'en écarte. Le débat contradictoire est libre. Il écoute avec soin, parle peu, congédie tout le monde, et décide seul. Malgré l'influence des familiers, malgré les droits qui sont restés aux ministres, son inflexibilité ne cède point aux premiers ; les seconds, dépourvus du point d'appui sur les Chambres que leur donnait le système parlementaire, isolés des Assemblées par le Conseil d'État, n'ont garde d'aller plus loin que les conseils ; de peur d'être brisés, ils s'abstiennent de critiques, au moins en face ; lui commande, eux obéissent !

Liberté de décision et d'action ; soumission et empressement à tous ses ordres de tous les agents d'exécution ; grâce à cela, Napoléon III peut entreprendre de tenir les promesses qu'a faites le prétendant : à l'intérieur, bonheur et progrès ; amour et respect de l'étranger. — Ordre, autorité, famille, propriété, religion, tels sont les mots de passe avec lesquels il s'ouvre le chemin au milieu des années ; c'est en les prononçant qu'il est parvenu au trône ; il espère, en les répétant, marcher sans traverses jusqu'au tombeau. Et vraiment il cherche à les justifier ; et la docilité de la France n'est pas sans lui faciliter l'application de ces principes. L'ordre est maintenu ; la famille et la propriété ne sont plus attaquées par les idéologues ; on honore la religion, on acclame l'autorité. En revanche, comme il l'a promis, l'Empereur cherche aussi à rendre au peuple l'existence plus douce et plus aisée : « L'histoire lui dit qu'une dynastie n'a de chances de stabilité que si elle reste fidèle à son origine en s'occupant unique-

1. Emile Ollivier, *L'Empire libéral, Napoléon III.*

ment des intérêts populaires pour lesquels elle est créée [1] ». — Enfin, il compte assurer à la France, par la politique des nationalités, l'influence extérieure et la reconnaissance des peuples.

Mais gouverner n'est pas tout : il faut encore administrer. Napoléon III le reconnaissait tristement, parce qu'il s'en sentait incapable.

L'Administration civile lui plaît peu ; et il répugne à s'en occuper avec suite. Il ignore les détails, et il ne les aime pas. Il ignore aussi complètement les principes du droit ; en cette matière, il passe la main d'habitude au vieux juriste Troplong, et se confie aveuglément à son savoir. — Toutefois, il a le courage d'étudier, à son heure, les questions administratives. A ce propos encore, il consulte les ministres compétents. Avant et après la réunion du Conseil, en leur donnant les signatures, ou bien à loisir, à la fin de la journée, il les retient ou les appelle dans son cabinet, les interroge, et débat toutes ces questions avec eux ; dans de longues lettres qu'il leur adresse par la voie du *Moniteur* il traite les sujets les plus divers ; et leur indique tantôt les règles financières qu'il juge nécessaire d'appliquer rigoureusement, et tantôt les précautions à prendre contre les inondations [2]. Ou bien encore il demande l'avis du Conseil d'État. — Malheureusement, il s'en faut qu'il soit toujours bien secondé ; quelque prétention qu'il aie d'être le maître, même en fait d'administration, son ignorance et son inexpérience le livrent trop souvent pieds et poings liés aux donneurs de conseils. Or, s'ils sont plus savants et plus expérimentés que lui, ils sont d'ordinaire moins ardents à la besogne ; et plus pratiques, ce qui est bien, routiniers, ce qui est mal. Le Conseil d'État, parfois hardi dans ses vues, est habituellement timoré dans l'application. Quant aux ministres, « ils lui en imposent ou l'embarrassent par de prétendues impossibilités techniques auxquelles il ne sait rien répondre [3]. » Ils font pis ; et, dans les détails de l'exécution qu'il ne peut contrôler, ils transgressent aisément ses ordres ou ses désirs ; il dit blanc ; eux approuvent, et font noir. Il n'en reste pas moins réellement le maître pour les grandes choses, dont il peut surveiller l'exécution, et c'est le principal. Mais pour les petites, non ; or il y en des milliers qui forment un total considérable, et dont il est responsable au même titre que des grandes.

1. Réponse aux félicitations du Corps Législatif sur la naissance du Prince Impérial, 19 mars 1856.
2. Lettre au ministre des Travaux publics, 19 juillet 1856.
3. Emile Ollivier, *L'Empire libéral, Napoléon III.*

Il aime plus, connaît et dirige mieux, plus activement et plus effectivement, l'Administration militaire. En paix, il s'occupe avec intérêt des grands sujets d'organisation et de défense ; il s'entretient sans ennui avec ses maréchaux et ses officiers de l'armement et de l'équipement du soldat, du poids du sac et de la forme des cartouchières. En guerre, il commande l'armée, c'est tout dire ; et ce droit que lui confère la Constitution est peut-être celui auquel il tient le plus. En paix et en guerre, il adresse, à toute occasion, des proclamations et des allocutions aux troupes ; il évoque les souvenirs d'épopée qui fortifient leur courage et raniment leur fidélité. « La *Marseillaise* ailée et volant dans les balles » fait place à un hymne moins belliqueux ; mais qu'importe le chant ? l'armée ne chante pas : un cri lui suffit, et dans ce cri de : « Vive l'Empereur ! » elle met toute sa force, tout son dévouement, toute son âme.

C'est ainsi que, comblé de pouvoirs et d'honneurs, entouré d'un culte incessant, envié par les souverains et considéré en silence par les peuples anxieux, Napoléon III, du faîte où l'a porté la destinée, voit se lever au loin la seconde aurore impériale, et peut croire que le soleil de pourpre dont l'œil ne distingue pas les imperceptibles taches, monte au firmament glorieux pour une journée si longue que vingt générations passeront sur la terre de France avant qu'elle arrive à son terme.

Dans cette croyance, il prend soin de perpétuer la dynastie et de grouper sa race autour du trône.

Le 22 janvier 1853, il annonçait en ces termes aux grands Corps de l'État son mariage avec mademoiselle Eugénie de Montijo : « Ce n'est pas en vieillissant son blason et en cherchant à s'introduire à tout prix dans la famille des rois qu'on se fait accepter. C'est bien plutôt en se souvenant toujours de son origine, en conservant son caractère propre... » Le mariage civil et la cérémonie religieuse eurent lieu en grande pompe les 29 et 30 janvier.

Cette union fut généralement approuvée ; moins par les politiques peut-être que par le peuple. — De son contraste avec « les alliances royales qui créent de fausses nécessités et substituent l'intérêt de famille à l'intérêt national », elle recevait, elle, un caractère quasi-national et démocratique ; elle montrait en Napoléon III la ferme volonté de ne point chercher d'appui ailleurs que dans la nation, et la nation lui en savait gré. Les goûts bourgeois y trouvaient aussi

leur compte ; en « prenant franchement devant l'Europe la position de parvenu », l'Empereur chatouillait dans leur amour-propre les parvenus du commerce et de l'industrie. Nationale et bourgeoise enfin, elle ne manquait pas non plus de romanesque ; et le coup de tête d'un prince demeuré jeune au milieu des soucis du pouvoir lui ralliait les cœurs des grisettes et lui valait l'approbation de la foule sentimentale. — Qu'on joigne à cela les dons innés de M^lle^ de Montijo : la noblesse de son port, la parfaite beauté de son visage, la grâce instinctive de ses gestes et de ses paroles, la dignité simple de son abord et la délicate bonté de ses actions.. : tous les vœux de la douce France ne devaient-ils pas aller vers cette Impératrice chez qui la puissance du rang suprême laissait apparaître les charmes de la femme la plus exquise, élégante et adulée ? et, par une conséquence bien naturelle, ceux-là qui résistaient au succès, et demeuraient à l'écart du trône, ne devaient-ils pas, touchés par le sourire de la souveraine, oublier un instant leurs ressentiments, et laisser décroître leurs préventions contre l'Empereur de toute la sympathie que réclamait, en faveur de l'époux, la magie de ce sourire ? — Il est bien vrai que l'Impératrice, à tous les dons de la femme, ne joignait pas les qualités d'intelligence qui mettent une reine à la hauteur de sa destinée. Elle n'avait pas, elle n'eut jamais le sens des affaires politiques ; elle y apportait trop d'ignorance, de passion et d'entêtement ; de plus, elle tenait de son origine espagnole une dévotion étroite et des tendances cléricales qui n'étaient certainement pas d'accord avec l'esprit frondeur de notre pays. Plus tard, son intervention constante dans les affaires de l'État sera même contre l'Empire et l'Empereur un grief des plus sérieux. Mais il n'en est pas ainsi pendant les premières années du règne. Elle brille, elle dicte la mode, elle fait danser aux Tuileries, elle apporte aux malades des hôpitaux le réconfort de sa présence, et, à l'Empire, le prestige de sa beauté.

Le 16 mars 1856 naît le Prince Impérial ; et la fragilité de ce petit être donne à l'Empire plus de force encore et de chances de durée que l'habileté de ses hommes d'État et la vaillance de ses généraux : « Vous avez salué comme un événement heureux,» dit l'Empereur au Sénat, « la venue au monde d'un enfant de France... Cet enfant n'est pas seulement le rejeton d'une famille, mais il est véritablement encore le nom du pays tout entier, et son nom lui indique ses devoirs ». A cet enfant, on donne une éducation qui lui indique, en effet, le caractère de son futur pouvoir, les droits que lui confère son nom et les

devoirs qu'il hérite de sa race : une éducation nationale, militaire et bonapartiste. Les partisans de la dynastie l'aiment vraiment de tout leur cœur, et voient en lui le gage qui assure au régime et à la France une définitive prospérité ; et la nation tout entière, par la grande voix de Paris, s'associe à cette joie et à cette confiance, alors que la foule enthousiaste, comme au jour de la proclamation, comme au jour du mariage, pousse d'éclatants vivats autour du cortège qui conduit l'enfant débile et précieux aux fonts baptismaux de Notre-Dame, sans se souvenir d'un autre enfant que les aïeux fêtaient de même, et qui s'est éteint dans l'exil.

Les parents de l'Empereur lui donnent moins de joie.

La famille impériale, qui tient tout de lui, ne lui témoigne pas une bien vive reconnaissance de ses bienfaits. Des quatre frères de Napoléon Ier, Louis, son père, est mort en 1846 ; Joseph, l'aîné, en 1844, sans enfants mâles ; Lucien qui, jusqu'en 1815, s'était tenu à l'écart de l'Empire, en 1840 ; seul Jérôme, l'ancien roi de Westphalie, doit vivre jusqu'en 1859. Il a le masque de son frère Napoléon ; mais en cela uniquement il lui ressemble ; jeune, il était frivole ; vieilli, il est majestueux, et son physique et sa naisssance lui assurent une grande considération. Son fils, le prince Napoléon, a le même masque, et du talent en plus ; celui-là est un vrai Bonaparte ; il a l'esprit original et prompt, audacieux et voltairien, le langage imagé, des idées justes, le dédain des préjugés, la conception nette du césarisme ; mais un défaut gâte tout : il n'a ni tact ni mesure ; il est passionné et brouillon. Le père et le fils ont montré au Prince-Président une railleuse hostilité ; maintenant, ils ne sont pas sans envie. Héritiers éventuels du trône, la naissance du Prince Impérial leur en barre l'entrée ; le prince Napoléon, entreprenant et autoritaire, en souffre certainement, et on le devine. — Pourtant l'Empereur met en haut rang son oncle et son cousin. Le premier représente. Le second quelquefois a part, non au Conseil, mais à l'action ; et il arrive, s'il le veut bien, qu'il y réussisse ; ensuite, il se remet à critiquer. — A cela, malgré l'autorité que la Constitution lui donne sur la famille impériale, Napoléon III ne peut pas grand' chose. Il se tait d'habitude ; et il faut une grave incartade pour qu'il adresse « à S. A. I. le Prince Napoléon » une réprimande aussi sévère que celle-ci : « Monsieur et très cher cousin, je ne puis m'empêcher de vous témoigner la pénible impression que me cause votre discours prononcé à Ajaccio... J'espérais que votre conduite, vos discours témoigneraient de l'union qui règne dans notre famille... A des appréciations que je ne saurais admettre, vous ajoutez des sentiments de

haine et de rancune qui ne sont plus de notre époque... Pour savoir appliquer aux temps actuels les idées de l'Empereur, il faut avoir passé par les rudes épreuves et la responsabilité du pouvoir... »

La famille civile de l'Empereur, formée des descendants de Lucien Bonaparte, lui impose de lourdes charges; elle n'a point de part à la politique et ne critique pas ses actes comme la famille impériale; mais elle est nombreuse et besogneuse. Il faut y joindre les descendants des sœurs de Napoléon Ier. Cousins et arrière-cousins, cousines et arrière-cousines font, en maintes circonstances, appel à la cassette du souverain. Les dotations du début ont été vite dissipées. L'Empire tombé, les comptes les plus détaillés donneront un total de 70 millions dépensés par la famille Bonaparte[1]. L'Empereur cède à ses doléances, mais à contre-cœur, comprenant combien ce gaspillage est nuisible à sa popularité.

A l'Empereur, il faut une Cour : il se compose donc une Cour somptueuse, où se mêlent ses favoris, ses hommes d'Etat, ses législateurs, ses officiers et ses chambellans.

Ceux qui ont aidé à restaurer le trône, et qui ont été associés aux entreprises, sinon à la pensée du prétendant, l'entourent de leur dévouement, parfois intempestif. — De Persigny, bonapartiste ardent, a conservé dans sa nouvelle fortune les vues nettes, mais courtes, et le tempérament hardi et violent de l'officier de cavalerie qu'il fut au début de sa carrière et du conspirateur infatigable qu'il devint ensuite. Son audace l'a servi jusque-là, et a servi la cause impériale. Mais il montre trop d'orgueil de la part qui lui revient dans le succès, et trop de morgue cassante; l'Empereur se plaint parfois de « le traîner comme un boulet ». Un jour, il se marie, et disparaît momentanément. — De Morny, ancien officier lui aussi, a le même tempérament, le même goût pour l'autorité, la même audace de beau joueur. Mais il y joint l'élégance accomplie de l'homme du monde qui fait de la politique en maître, entre une intrigue et un cotillon, « parce qu'il faut bien faire quelque chose[2] ». Il y joint surtout un admirable sang-froid, une volonté assez ferme pour suivre sans broncher la route qu'il s'est tracée. Mais il la suit sans stupide entêtement; et, s'il ne la quitte jamais par faiblesse, il la modifie au besoin sur les indications de son jugement et les conseils de sa perspicacité ; l'avenir le

1. *Papiers et correspondance de la famille impériale*, t. II.
2. Mot de Cecil Rhodes; interview du *Figaro*, 1899.

prouvera. — De Saint-Arnaud, ministre de la guerre, après une jeunesse tourmentée, avait montré en Afrique des talents militaires, et, dans l'art de la guerre, le sang-froid audacieux et sans phrases que de Morny apportait dans les affaires politiques. Appelé par le Prince-Président à épurer l'armée de Paris, il a donné tous ses soins à la préparation du coup d'État, dont il a, pour une bonne part, assuré la réussite par la sûreté de son coup d'œil et la rapidité de ses décisions. L'Empire le fait maréchal ; puis il va mourir en Crimée et terminer glorieusement sa vie aventureuse. — Magnan, au Deux-Décembre, a mis le même calme de risque-tout à mener cette armée de Paris à l'assaut des barricades ; il reçoit, lui aussi, le bâton semé d'abeilles d'or... — De Maupas, plus inquiet, mais rasséréné par de Morny, a mené habilement son opération de police : il est ministre et sénateur. — Tout près de l'Empereur, son chef de cabinet, Mocquart, vieillard spirituel et bon humaniste, qui, ayant vécu auprès de la reine Hortense, a voué à son fils une affection paternelle, et revoit, dit-on, ses discours en grammairien attentif ; et son sous-chef de cabinet, Franceschini Piétri.

Des hommes d'État et des hommes politiques les mieux en cour, Rouher était appelé à jouer le plus grand rôle. — Petit avocat d'Auvergne, la Révolution de 1848 l'avait, comme tant d'autres, appelé à Paris ; comme tant d'autres, il s'était donné aux électeurs pour républicain et démocrate. Il avait flairé bien vite que la République ne tiendrait pas contre une réaction hardie, et il avait tourné avec le vent. — Ministre du Président à plusieurs reprises, il gère, dans les premières années de l'Empire, tout à la fois le commerce, l'agriculture et les travaux publics ; il succède à Baroche comme Président du Conseil d'État, et passe un moment au ministère de l'Intérieur. Il est entré au Sénat en 1856. — C'est un homme tenace et sceptique, qui a le goût du pouvoir, et qui, pour s'y maintenir, plus habile que de Persigny et de Morny, en laisse toute l'apparence à l'Empereur. Napoléon III n'est pas sans bien connaître ses instincts et ses mobiles. Mais il lui sait gré, quels qu'ils soient, de lui montrer la déférence qu'on lui doit. Même, dans les grandes occasions, il agit sans son conseil, et, si on lui demande : « Que dira M. Rouher ? » il répond : « M. Rouher approuvera, une fois que j'aurai décidé [1] ». Cela est vrai, Rouher approuve, et ne fait aucune opposition ; il compte sur le temps et sur sa propre dextérité pour reprendre en détail ce qu'il a dû abandonner en bloc. Au surplus, il s'est tellement incorporé à

1. Conversation de l'auteur avec M. Émile Ollivier, février 1899.

l'Empire que son intérêt est garant de son absolue fidélité. — Au service de cet intérêt et au service de l'Empire, il met un esprit facile, fécond en ressources et en ruses, actif et opiniâtre quand il croit nécessaire qu'il le soit. Il s'assimile vite les grandes questions, et les expose avec éloquence. Grandiloquence plutôt ; car, une fois sorti des détails avec lesquels il jongle prestement, il n'appuie pas son raisonnement, comme les vrais orateurs, sur ces considérations pleines de suc, mûries à loisir, ramassées en quelques brèves formules, tout ensemble fortes et ingénieuses, que nulle dialectique ne peut ébranler ; il se contente de draper les grands mots de patrie, d'ordre, d'autorité et de loyalisme, de métaphores pompeuses et flottantes comme des oripeaux défraîchis. Au moins, il le fait avec tant d'à propos et d'assurance qu'on en oublie la vulgarité. Et son adresse, son ambition et son inconscience même, jointes à son talent réel, en font vraiment un homme de premier plan.

Billault, Président du Corps Législatif, puis ministre de l'Intérieur, possède un esprit plus rare, un langage plus choisi. Il apporte dans ses discours les plus grandes qualités, tact, mesure, bon sens, énergie au besoin ; il ne dédaigne point les phrases sonores, mais il se garde des phrases creuses. Il a brillé dans la Chambre de Louis-Philippe comme député libéral ; il reste libéral en comparaison des réacteurs de décembre.

Leurs Excellences Fould et Magne sont les financiers du règne ; tous deux sont membres du Conseil privé. Fould, en trois ans, est quatre fois ministre des finances, et ministre d'État pendant sept ans ; il est entreprenant et infatigable : c'est le repos qui le fatigue ; il aime les chiffres, les grandes opérations financières, et se délasse à l'Opéra. Magne est d'humeur plus prudente ; il préside une section du Conseil d'État, dirige les Travaux publics, puis les Finances ; on fait appel à lui quand on a besoin d'un homme de compétence indiscutable et de sage conseil.

A côté des anciens familiers de l'Élysée, des hommes politiques et des financiers, les jurisconsultes et les administrateurs. — Le plus écouté, pendant tout le règne, est le vénérable Troplong. Parti, sous Napoléon I^er^, d'un bureau enfumé d'expéditionnaire à la préfecture de Châteauroux, il a, par son travail et sa science, gravi tous les échelons de la magistrature, forcé les portes de l'Institut et de la Chambre des pairs. Napoléon III le trouve Premier Président à la Cour de Paris, et lui confère les plus hautes fonctions et dignités de l'État : Président du Sénat ; Premier Président de la Cour de Cassa-

tion ; membre du Conseil privé ; grand-croix de la Légion d'Honneur. Civiliste et historien consommé, toutes les fois qu'il s'agit de compléter ou de modifier la Constitution, il met sa science et son talent au service des institutions, il écrit un rapport plein d'idées générales et de thèses intéressantes, dans un style non pas froid, comme l'est d'ordinaire, la prose des juristes, mais frappant, vigoureux, coloré, et qui même, parfois, menace de tourner au pathos. Son rapport sur le rétablissement de l'Empire est justement célèbre. Il est le grand pontife de la doctrine césarienne. — Baroche, ancien bâtonnier de Paris, constituant libéral de 1848, ministre conservateur de 1850, procureur général de la Cour de Paris, ministre des affaires étrangères, président du Conseil d'État, apporte, dans toutes les situations qu'il occupe, le même talent de parole et la même connaissance des affaires. — De Parieu, qui a subi les mêmes avatars, préside une section du Conseil d'État, et en est nommé bientôt vice-président. — Delangle, procureur général de la Cour de Cassation, défend au Sénat les droits du pouvoir laïque contre les empiètements de l'autorité religieuse. — Chaix d'Est-Ange, procureur général près la Cour de Paris, met au service du Gouvernement son obéissance aveugle et son talent impitoyable. — Haussmann, préfet de la Seine, *business man* à forte mâchoire, saisit le pic du démolisseur, remue la terre et les millions, achète ou impose les concours qu'il lui faut, et fonce, tête baissée, sur tout obstacle, homme ou chose, qu'il trouve sur son passage, voit grand et fait vite, et entreprend de réaliser un des rêves favoris de l'Empereur, en dotant le régime nouveau d'une capitale nouvelle [1].

Enfin l'Empereur donne des marques de confiance à d'autres militaires que Magnan et de Saint-Arnaud : Pélissier, duc de Malakoff, chef valeureux et rude, plein d'initiative, d'intelligence et de savoir, plus homme de camp qu'homme de cour ; le maréchal Vaillant, ministre de la Guerre ; le général Canrobert, admirable soldat et chef médiocre, prêt à exécuter toutes les consignes, à réprimer l'insurrection dans la rue comme à prendre une ville d'assaut ; le maréchal de Castellane, instructeur de troupes et terreur des rouges, sans plus ; Fleury, aide-de-camp diplomate, adroit à toutes les négociations, de tapis vert ou de boudoir ; le général Niel, plus ingénieur que guerrier, organisateur hors ligne et conseiller occulte de l'Empereur, qui ne parvint que trop tard à la première place.

1. *Mémoires d'Haussmann* et *de Persigny*.

On aurait tort de méconnaître la valeur d'un pareil entourage ; on ne saurait nier que les plus éminents personnages occupaient alors les plus hautes situations ; et que les talents divers de tous ces hommes composaient un total dont maint régime n'a pu trouver l'équivalent. Ils apportaient à l'Empire un précieux concours. Mais, quelque importance légitime qu'aient les questions de personnes, elles sont loin, à elles seules, de justifier ou de condamner un régime. Il reste en dehors d'elles les événements et les institutions ; et c'est du cours des uns et du caractère des autres que dépend surtout sa durée.

Autour et au-dessous du cénacle intime et des conseillers du Prince, les membres des grands Corps de l'État promènent leur gravité. Dans toutes les fêtes, dans toutes les cérémonies d'apparat, dans toutes les réceptions de la Cour, ils aiment à retrouver la splendeur et la gaîté que la République démocratique avait cachées sous le pan de son humble robe. Après quelques années d'inquiétude, les voilà bien assis, le jour, dans de confortables fauteuils ; ils peuvent, le soir, s'en aller manifester à l'Empereur et à l'Impératrice leurs sentiments de reconnaissance par de très profonds saluts et un respectueux baisemain. Tous, en frac charmarré d'or ou d'argent, ont le bicorne à plumes sous le bras, l'épée à poignée de nacre au côté ; la plupart ont la poitrine chargée de croix ou le col cravaté de rouge. Et ces hommes austères ne laissent pas d'attacher une certaine importance au diamètre d'une plaque, à la hauteur d'une broderie.

Il y a parmi eux des ministres, hommes puissants qui, une fois certains de la faveur du Prince, n'ont plus à se commettre, pour conserver celle de l'opinion et du Parlement, avec des inférieurs, journalistes parisiens et députés provinciaux, et qui savent tenir les importuns à distance. Il y a des sénateurs et des conseillers d'État, qui siègent à huis-clos, paradent en bel uniforme, et en imposent au populaire. Il y a des députés, qui font leur cour au souverain, à ses intimes et à ses ministres.

Le Gouvernement met tous ses soins et toute son adresse à bien choisir ses députés. Les uns sont les plus « gros bonnets » de leur circonscription, des personnages considérables et justement considérés, d'anciens députés de la Monarchie de juillet, d'anciens préfets, des généraux, de riches industriels qui donnent le bon exemple du travail récompensé, de riches propriétaires fonciers,

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*

parés souvent d'un nom illustre, dont l'influence se mesure à l'étendue de leurs terres. Les autres, en moins grand nombre, inconnus d'hier, étrangers à leur circonscription, sont des bonapartistes maigres, affamés et militants, dont l'Empire paye le zèle et le dévouement d'un collège électoral. Les premiers amènent au régime une plus grande clientèle, les seconds lui apportent une activité plus grande. — Tous ou presque tous se ressemblent en ceci : qu'ils acceptent par avance d'obéir aux ordres que le *Constitutionnel* leur signifie : « Renoncez à chercher l'influence que vous aviez sous le régime parlementaire, acceptez une situation modeste et occupée, renoncez au fracas de ces séances théâtrales où l'on parlait pour des femmes oisives, pour des clubs, pour des cafés, pour des journaux, pour son ambition, pour sa vanité, pour sa rancune, pour sa haine, pour sa vengeance... » — Les députés au Corps Législatif ne parlent plus pour tout cela ; ils font mieux, ils se taisent. Ce sont, au moins pour une bonne part, « des citoyens qui, par leur fortune et leur situation personnelle, seraient les représentants les plus naturels de la France, et réunissent évidemment toutes les conditions matérielles de l'indépendance politique et d'une ambition légitime. Mais le ressort de la volonté semble brisé dans leur âme...[1] » Il est bien vrai que la Constitution les enferme dans une enceinte étroite ; mais ils n'ont pas d'ardeur à l'élargir, à en chercher les fissures. Ils se soumettent bénévolement : dans leur département, à la tutelle du préfet qui les fait élire, dans le Corps Législatif, à celle du Gouvernement ; et leur docilité rassure l'Empire plus encore que la solidité des murs et des textes où il les retient. Napoléon Ier disait, au Conseil d'État : « Je voudrais pour députés des propriétaires âgés, mariés, en quelque sorte, à l'État, par leur famille ou leur profession, attachés par quelque lien à la chose publique. Ces hommes viendraient tous les ans à Paris, parleraient à l'Empereur dans son cercle, seraient contents de cette petite portion de gloriole jetée dans la monotonie de leur vie. » Napoléon III reprend pour son compte et réalise ce désir. Les députés se contentent de venir à Paris, de paraître aux Tuileries, de répondre aux interrogations bienveillantes du souverain, de lui exprimer leur dévouement, de risquer un conseil timide, d'ajouter à leurs revenus quelques émoluments et quelques croix à leur brochette. Ils attendent tout du Gouvernement, et trop souvent se tiennent pour satisfaits de remplir leur mandat de représentants du peuple en solliciteurs

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*

d'antichambre. Heureux encore quand on tient compte de leurs sollicitations! Dans les premières années de l'Empire, on n'y fait droit que par pure complaisance, tant leur action est restreinte, et leur docilité certaine.

La Cour impériale n'est pas seulement le lieu de réunion des hommes en place. Napoléon III reprend en tout les traditions du grand règne, et rend à cette Cour un faste égal à son propre pouvoir. — Il se compose une Maison civile et une Maison militaire, et se conforme, comme les rois, aux règles de l'étiquette. Quelques-unes des grandes charges sont remplies par les plus hauts dignitaires de l'Empire. Saint-Arnaud est grand-écuyer, le général Fleury dirige les écuries, le colonel Edgard Ney la vénerie ; le comte Tascher est premier chambellan, la princesse d'Essling grande-maîtresse de la Maison de l'Impératrice. Aides de camp, officiers d'ordonnance, grand-maréchal et préfet du palais, dragons de l'Impératrice et cent-gardes, — foule brillante, empanachée, enrubannée et passementée, foule bruyante aux lourdes épaulettes, aux habits brodés, aux aiguillettes d'or, aux éblouissantes cuirasses, — ils vont chercher et portent des ordres, prennent soin des équipages, préparent les chasses et les bals, se croisent, la mine affairée et la mise correcte, dans les cours et dans les galeries du vieux palais. — En 1857, l'Empereur réorganise la garde; de belles troupes d'élite renforcent son cortège; l'été, il les fait manœuvrer au camp de Châlons. En uniforme de général de division, suivi d'un état-major de vieux maréchaux et de jeunes officiers élégants, il galope sur le front des régiments superbes de discipline et d'entrain, aux yeux du peuple confiant et des favoris satisfaits.

L'illustration des titres est nécessaire à la splendeur des Cours ; Napoléon I^er^ l'avait compris ; dans cette pensée, il avait fait des comtes, des ducs et des princes. Napoléon III, en cela encore, se conforma à son exemple. Par le décret dictatorial du 24 janvier 1852, il abroge le décret-loi par lequel le Gouvernement de 1848 avait aboli les titres de noblesse. La noblesse restaurée est mise « au rang des institutions d'État », et la loi du 28 mai 1858 rétablit la peine portée contre « les usurpateurs de titres honorifiques ». — Puis, en rendant aux petits-fils la situation de leurs ancêtres récents, en attirant à lui, d'autre part, tous les porteurs de vieux noms historiques dont la vanité ne répugne pas à frayer avec le neveu de Buonaparte, en consacrant par d'autres noms sonores la gloire de ses propres généraux, l'Empereur crée, recrée plutôt, refond et groupe autour du

trône une noblesse nouvelle. Ainsi reconstituée, la noblesse impériale ne substitue pas tout de suite son influence à celle des rudes plébéiens qui ont élevé ce trône, et qui le maintiennent. Mais à la longue, on l'espère, ses tendances et ses sentiments, vagues encore, se cristalliseront en loyalisme traditionnel ; à la longue elle fournira aux successeurs du monarque actuel le point d'appui inébranlable et sûr, sans lequel une dynastie, sujette aux sautes de vent du destin et de l'opinion, se résignerait à une existence éphémère. Flatteries, places, prébendes, un à un, elle reconquiert déjà tous ses avantages ; et le Prince, en y faisant entrer la roture, peut gagner les cœurs de bien des ambitieux. — Toutefois Napoléon III, disent ses partisans, commit une faute en ne relevant pas, avec la noblesse, l'institution des majorats héréditaires, abolis en 1835 et 1849. La noblesse ne saurait être, pour un régime, l'auxiliaire précieux qu'il voit en elle, qu'en le servant de son influence ; et cette influence que le titre lui donne, la fortune seule la lui conserve. Avec les majorats, sa ruine est conjurée. Sans majorats, la noblesse impériale, un moment galvanisée, risquait de s'appauvrir et de perdre son crédit. Mais quoi ! en attendant, elle brillait au premier rang, et donnait à l'Empereur des officiers, et des dames d'honneur à l'Impératrice. — Aussi bien, son éclat passager devait suffire à la durée du règne.

Telle qu'elle est, et si brillante qu'elle soit, la Cour impériale n'échappe pas à la malignité des adversaires du régime, qui se consolent de leur défaite et de leur inaction par de piquantes railleries. — La bonne bourgeoisie libérale tourne contre les gens de cour les spirituelles plaisanteries de Paul-Louis Courier, ou tonne contre eux, au nom du principe d'égalité, que la Constitution a promis de garantir; elle dit, non sans raison, qu'ils ne parviennent point par le mérite, mais par le dévouement personnel au Prince, et parfois par pure flagornerie et servilité, bien que le mérite doive être, aux termes de ce grand principe, le seul titre valable pour obtenir tous les emplois. — L'aristocratie légitimiste, à quelques exceptions près, et malgré toutes les avances, boude et raille également. Elle rappelle avec complaisance la Cour du Premier Empire, alors que « l'exil et les prisons d'État étaient nécessaires pour lever sur le faubourg Saint-Germain une conscription de chambellans et de dames du Palais ; » moins brutalement traitée, elle se rit de la Cour du Second, et se plaît à lui « appliquer le sarcasme de Praxitèle : Tu as bien fait de couvrir ta Vénus d'or et d'ivoire, ne pouvant la faire belle[1]. »

1. Duc de Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*

Mais les railleries légitimistes ni l'hostilité bourgeoise n'émeuvent à un bien haut point les hôtes du Château. La vie n'y est-elle point facile et somptueuse à souhait ? Fould avait proposé de porter à 12 millions la liste civile ; c'est Persigny qui, par un stratagème audacieux, à l'insu et au nom du Prince, l'avait, à la dernière minute, fait porter à 25 par le rapporteur du sénatus-consulte ; le Sénat avait voté sans défiance ; l'Empereur, mécontent d'abord, avait implicitement approuvé. Pour lui-même, il était ennemi de l'ostentation. Mais, à raison ou à tort, il croyait le faste et le luxe nécessaires autour d'un trône. En présence de la Monarchie des nobles et de la Monarchie des bourgeois, il établissait la Monarchie du peuple en « couronnant la République[1] », et il pensait qu'elle ne devait le céder en rien aux deux Monarchies précédentes, pas plus sous le rapport de l'éclat extérieur que de la force intrinsèque. — Aussi tous les commensaux, familiers et favoris, les titulaires des grandes charges de la Maison de l'Empereur en particulier, sont-ils pourvus de bons postes et de grasses sinécures. Magnan, Saint-Arnaud, touchent deux ou trois cent mille francs par an. La Cour s'amuse et fait toilette. L'hiver, dans les Tuileries des vieux rois, l'apparat commande la tenue. L'été, dans les palais impériaux et les résidences de l'Empereur, à Compiègne, à Saint-Cloud, à Biarritz, à Plombières, l'intimité se resserre, les entretiens sont plus cordiaux, les rires plus bruyants. Partout, dans les galas où, sur le passage des souverains, la foule, scintillante et diverse, s'ouvre comme un double flot respectueux, avec un bruissement de traînes de soie, dans les chasses à courre, quand résonne l'hallali des piqueurs, dans les voyages, au milieu des populations fidèles, dans le petit salon où la jeune Impératrice donne la répartie au spirituel Mérimée, aux applaudissements de ses belles amies, sous le regard indulgent de l'Empereur, l'allégresse est maîtresse des cœurs ; et toute cette société raffinée, désireuse et pressée de jouir, s'enivre de luxe, de pouvoir et de vanité, — sans souci du soleil qui se couche, tous les soirs, derrière l'Arc de Triomphe, et sans crainte que le soleil de l'Empire, quelque soir et plus tôt qu'on ne croit, s'éteigne, lui aussi, dans un pareil embrasement, dont les rouges reflets incendieraient les Tuileries.

Et cependant, cette allégresse, cette somptuosité, ces dignités, tout cela, et le Gouvernement aussi, et l'Empire ! dépend de la fortune

1. Persigny, *Mémoires*.

d'un homme, qui, lui-même, est à la merci d'un peuple. Sans doute la Constitution est prudente, mais quelle Constitution lie l'avenir? Or l'Empereur, au milieu des honneurs et des ovations, songe souvent à l'avenir, et un nuage alors passe sur son front, imperturbable d'habitude.

Le Conseil d'État amende ou combat les projets de lois et de décrets; les députés peuvent refuser telle loi, le budget de tel ministère, des subsides pour telle guerre; le Sénat peut refuser tel sénatus-consulte, mettre en accusation tels ministres. Par là il semble que les trois grands Corps participent sérieusement aux affaires de l'État; et que la responsabilité, dès lors, que leur conduite fait encourir, se partage entre eux d'une façon proportionnelle à cette participation. — Mais ce n'est là qu'un trompe-l'œil, et l'Empereur ne s'abuse pas sur ce point. L'action des grands Corps de l'État, il l'a voulue secondaire, contingente et subordonnée; il a voulu que toute leur autorité se fondît en la sienne. De même, et corrélativement, dans sa responsabilité viendront se fondre toutes les responsabilités. Au surplus, il a pleinement accepté cette conséquence, et l'a hautement proclamée. — Néanmoins, elle ne laisse pas d'offrir de sérieux inconvénients. Demeurant complète et absolue, en principe, la responsabilité peut, un jour, devenir éminemment périlleuse. Bien qu'incapable de voir et de savoir tout, bien qu'absorbé, une bonne partie du temps, par les exigences de la représentation officielle, l'Empereur l'a assumée, tout entière, devant le peuple, qui la sanctionne par son vote. Que, sous la poussée d'événements imprévus, le peuple, conscient de sa force, prenne parti contre la Constitution et le Gouvernement, et le trône s'écroulera. Or le peuple, à la vérité, il est gagné, à l'heure actuelle, à ce Gouvernement et à cette Constitution. Mais l'avenir, l'immense avenir, reste incertain, et « l'Empereur omnipotent, l'oreille toujours tendue à ce qui se remue dans les profondeurs d'où son pouvoir a surgi[1] », se rappelle que le droit pour ce peuple de changer son Gouvernement, il le reconnaît lui-même; qu'en soixante ans, plusieurs Révolutions ont ébranlé la France; que deux familles prétendent à occuper son trône, et un parti à le renverser.

Il y a donc à prendre, contre les variations populaires, des mesures de deux sortes.

D'abord, des mesures légales inspirées par la méfiance du législateur envers le peuple lui-même. On les connaît; elles se résument en

1. Émile Ollivier, *L'Empire libéral, Napoléon III.*

ceci : organisation illusoire de cette énorme responsabilité qui écrase l'Empereur. Le vote populaire, si effrayant pour l'avenir, est truqué ; et la responsabilité disparaît, comme une muscade, sous le gobelet du plébiscite. — De la sorte, la volonté de la nation est enrayée : qu'elle pense et qu'elle veuille, cela, certes, serait bien périlleux ; mais « on a épuisé toutes les ressources du génie byzantin pour construire un mécanisme gouvernemental qui l'empêchât de penser et de vouloir [1] ».

Mais cela n'est point assez. Textes précis et compliqués, ingénieux assemblage de principes démocratiques et d'institutions arbitraires, sophismes constitutionnels, escamotage plébiscitaire, le peuple en colère peut casser d'un bond énergique toutes les mailles du filet. Sans s'en débarrasser, loin de là, il vaut mieux rendre le filet inutile. Contenu, le peuple le serait peut-être, mais mieux vaut encore ne point avoir à le contenir. Au fond, la servitude est toujours volontaire ; et c'est pourquoi le Prince intelligent s'attache à gagner, plutôt qu'à contraindre, l'esprit de ses sujets : « Celui qui vous maistrise tant, » leur dit l'auteur du *Contr'Un*, « n'a que deux yeulx, n'a que deux mains, n'a qu'un corps, et n'a aultre chose que ce qu'a le moindre homme du grand nombre infiny de vos villes ; si non qu'il a plus que vous touts, c'est l'advantaige que vous luy faites pour vous destruire. D'où il a prins tant d'yeulx d'où vous espie il, si vous ne les luy donnez ? Comment a il tant de mains pour vous frapper, s'il ne les prend de vous ? Les pieds dont il foule vos citez, d'où les a il, s'ils ne sont des vostres?... » S'il en est ainsi, l'Empire peut bien prendre des mesures constitutionnelles simultanées au vote contre les fantaisies populaires. Mais, au lieu de contrarier ou de jouer le peuple, il est mille fois préférable pour l'Empire de l'apprivoiser, et, par une sage prévoyance et des mesures préventives, d'écarter de lui toute cause de surexcitation et toute velléité de protestation contre l'arbitraire du Pouvoir.

Or, les passions du pays peuvent être excitées, et le Pouvoir affaibli de deux façons : par le réveil des partis, des groupements hostiles et de la presse d'opposition ; et, d'autre part, par l'esprit d'opposition du Corps Législatif. Presse raisonneuse et violente, réunions orageuses, comités anti-gouvernementaux, clan de députés grincheux, orateurs acerbes, le régime le plus solide ne l'est guère s'il ne se précautionne contre de pareilles éventualités ; grâce à tout cela, l'opi-

1. Arnaud de l'Ariège, *La Révolution de* 1869.

nion publique la plus docile tourne vite à l'aigre, s'énerve, se passionne et menace, et c'est alors qu'il faut recourir à l'escamotage du plébiscite, et risquer le trône sur la réussite d'un tour de main. Contre tout cela par conséquent, contre ces éventualités dangereuses, l'Empire prend les mesures préventives que la prudence lui conseille. — Il pare au réveil des partis, à l'effervescence de la presse, à l'agitation du pays, par la restriction des droits individuels. Il évite les mutineries du Corps Législatif par de bonnes élections, et prépare de bonnes élections par la candidature officielle et la pression administrative. Restriction des droits individuels, intervention du Gouvernement dans l'exercice des droits politiques : voilà par quels ressorts l'Empire autoritaire fonctionne ; voilà par quels moyens il garantit le jeu régulier de ses institutions constitutionnelles.

II

L'Empire a déclaré solennellement qu'il avait le plus profond respect des droits individuels des citoyens. Il ne les supprime pas, cela est vrai, mais il régente et restreint ceux dont l'usage peut influer gravement sur les affaires politiques, aussi gravement que les droits politiques eux-mêmes. La liberté de la presse, la liberté d'association et de réunion, la liberté individuelle proprement dite, il les conserve en qualité de droits individuels, mais il les réglemente et surveille prudemment et diligemment, et les rogne dans une mesure plus ou moins grande, selon que le Gouvernement s'en méfie plus ou moins. La promesse solennelle de l'Empire n'est même pas strictement observée. — Cette triple restriction des droits individuels offre un caractère commun. Elle est fixée, réglementée, poursuivie et sanctionnée, autant que possible, non plus par l'autorité judiciaire, mais par le Gouvernement, et par l'autorité administrative, qui lui est plus directement soumise que la première.

Le décret dictatorial du 17 février 1852 est la loi organique de la presse du Second Empire. Il fut fait par Rouher, et consacra pour l'avenir le régime du bon plaisir que le Deux-Décembre avait inauguré. Dans le régime césarien, seule la presse pouvait servir de contrepoids au Pouvoir Exécutif démesurément accru. Mais les doctrinaires du régime ne l'entendent pas ainsi ; ils l'allègent de son

énergie, et n'en conservent qu'une ombre affaiblie qu'ils mèneront à leur gré.

A vrai dire, le Second Empire n'impose pas à la presse la servitude sous laquelle la courbait le Premier. Il n'est pas, comme lui, sans quartier, il ne fait pas main basse, comme lui, sur les moindres feuilles volantes et sur les livres de toute sorte, « depuis les in-folios en langue orientale jusqu'aux cartes de restaurateur [1] ». Au contraire, il affirme impudemment que la presse reste libre, il proteste contre ceux qui parlent, à ce propos, de violation des droits individuels, il déclare que ces droits n'ont jamais été plus respectés. Mais enfin il apporte quelques tempéraments à cette liberté, pour qu'elle ne dégénère point en licence, et la charge de quelques entraves. Il n'asservit pas la presse, mais il n'a garde de la laisser sans frein.

Les uns critiquent le frein, les autres regrettent l'absolue servitude. Maupas admire complaisamment. Il a raison, à son point de vue. A part quelques affolés de despotisme, le frein est assez puissant, le système assez restrictif pour contenter les partisans les plus décidés du régime autoritaire. Le décret du 17 février ne supprime pas, en principe, cette liberté néfaste qu'ils ont en exécration. Mais qu'ils se rassurent : on s'arrange pour n'en laisser que le nom. On ne rétablit pas la censure, mais le Gouvernement redevient juge et partie, et cette presse odieuse « est livrée, pieds et poings liés, à la police [2] ». « Baillon officiel », dit de ce régime Montalembert ; et Dufaure ajoute avec raison : « L'expression peut être vive, mais ne peint-elle pas un fait vrai ? » — Mais ce que les autoritaires intransigeants reprochent à ce système, ce n'est point tant d'être insuffisant pour le présent que de l'être pour l'avenir ; ils voudraient au cadenas un double tour de clef. A ce compte, aucune institution ne leur agréerait ; si la révolte doit briser le cadenas, un tour de clef de plus ne l'en empêcherait pas. En attendant, le système est bien aussi restrictif qu'il peut l'être au XIX^e^ siècle, et les libéraux sont plus fondés qu'eux à s'en plaindre.

Au surplus, ils peuvent être, pour longtemps, rassurés par l'accueil complaisant que lui fait l'opinion. Elle n'essaye point de rompre le cadenas, elle l'accepte et l'approuve. Quelques années de luttes et de déceptions lui ont inspiré le dégoût des journaux et l'effroi de la presse en général. Elle consent de fort bonne grâce à ce qu'on les décime, surveille et frappe.

1. Duc de Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*
2. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*

La presse périodique, la plus dangereuse pour un Gouvernement fort, est, naturellement aussi, la plus sévèrement régentée. Le décret organique la soumet à une double législation, préventive et répressive.

La législation préventive s'applique dans son ensemble et complètement à la presse française et politique. Elle s'applique également, avec certaines modifications, à la presse politique étrangère et à la presse française non politique.

La presse française périodique et politique, la plus importante et la plus active, est donc étroitement tenue en mains par le Gouvernement et par l'Administration, et garrottée par un système ingénieux et compliqué de règles diverses, autorisations, prescriptions et formalités de tout ordre.

L'autorisation préalable du Gouvernement est nécessaire dans deux cas, qu'indique immédiatement l'article 1er du décret : « Aucun journal ou écrit périodique traitant de matières politiques ou d'économie sociale ne pourra être créé et publié sans l'autorisation préalable du Gouvernement.— L'autorisation préalable du Gouvernement sera pareillement nécessaire à raison de tous les changements opérés dans le personnel des gérants, rédacteurs en chef, propriétaires ou administrateurs du journal. » Cela dit tout. La presse est libre ; les journaux sont libres ; mais nul n'en fondera, dirigera, usera, que les amis du Gouvernement. — D'autres dispositions complètent cette disposition fondamentale.

Le ministre de l'Intérieur n'autorise pas seulement les changements indiqués par ce texte : en réalité, il désigne seul, sur la présentation des propriétaires, le rédacteur en chef, et le destitue.

La presse à bon marché, plus que toute autre, parlant un langage plus cru, pour mieux émouvoir l'âme des foules moutonnières et irréfléchies, est, à juste titre, l'effroi d'un Gouvernement fondé sur le consentement de la foule ; on en prévient la naissance et le danger par deux charges fiscales fort lourdes : la première, qui ne met la presse qu'aux mains des gens riches ou aisés, apparemment conservateurs, en tout cas modérés dans leurs revendications ; la seconde, qui s'oppose à l'abaissement du prix des journaux. — La première est le cautionnement, et un cautionnement élevé, que les propriétaires de tout journal politique « sont tenus, avant sa publication, de verser au Trésor en numéraire » (article 3) ; il varie de 50.000 francs pour un journal quotidien publié à Paris, à 7.500 francs pour un journal tri-hebdomadaire au maximum publié dans une ville de

moins de 50.000 habitants. — La deuxième charge fiscale empêche de mettre le journal, même sagement dirigé par des gens qui ont quelque « surface », à la portée de toutes les bourses, ce qui, après tout, est préférable encore ; elle est constituée par l'impôt du timbre fortement aggravé. Le décret du 17 février le proportionne à la dimension du journal, et le fixe, le plus communément, à cinq centimes par exemplaire. Il y joint la remise en vigueur « des tarifs existant antérieurement à la loi de 1850, pour la transmission par la poste des journaux et autres écrits », c'est-à-dire qu'il relève, en outre, la taxe postale, à deux centimes dans quatre départements, et à quatre centimes dans les autres.

Autre exigence : « Article 19. — Tout gérant sera tenu d'insérer en tête du journal les documents officiels, relations authentiques, renseignements, réponses et rectifications qui lui sont adressés par un dépositaire de l'autorité publique. » Les communiqués officiels, rédigés d'ordinaire en termes cassants, ne feront en effet jamais faute.

Une source encore d'arbitraire et de faveurs : La distribution des annonces judiciaires, enlevée aux parties, devient, entre les mains des préfets, une véritable subvention au profit de certaines feuilles (article 23).

Enfin le chapitre des prescriptions et interdictions est des mieux fournis.

Le sénatus-consulte du 18 juillet 1866 édictera l'interdiction la plus grave en défendant à la presse, aussi bien qu'à tout autre Corps que le Sénat, « toute discussion ayant pour objet la critique ou la modification de la Constitution », sous peine d'une amende de 500 à 10.000 francs ; en lui défendant même de reproduire telle pétition adressée à ce sujet au Sénat, tant que ladite pétition n'aura pas été rendue publique par le compte-rendu de la séance dans laquelle elle aura été rapportée (art. 2). — La presse, dès lors, ne pourra même demander l'amélioration d'une Constitution déclarée perfectible ; elle ne pourra plus que parler, à mots couverts, des perfectionnements désirables. — Mais, dès le début, le décret du 17 février avait édicté d'autres règles assurément rigoureuses.

La plus importante a trait aux comptes-rendus des séances des Chambres et du Conseil d'État. En principe, toute publicité de leurs débats est interdite. Ceux du Conseil d'État sont occultes, péremptoirement, au moins quand il ne fonctionne pas au contentieux. Ceux du Sénat et du Corps Législatif ne doivent être l'objet que d'une pu-

blicité dûment surveillée. Les journaux, au début, ne pouvaient que donner le procès-verbal des séances du Corps Législatif, tel qu'il était dressé par son Président, à l'issue de chacune d'elles ; l'article 13 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 transforme ce procès-verbal en compte-rendu un peu moins sommaire rédigé par une commission parlementaire ; les journaux peuvent le reproduire d'après *le Moniteur*. Ils peuvent également reproduire, d'après « *le Moniteur*, journal officiel de l'Empire français », le compte-rendu des séances du Sénat, quand *le Moniteur* le donne ; car les débats du Sénat sont seulement, de temps à autre, publiés en volume. — Ici, deux prescriptions. — En premier lieu, le journal qui reproduit les débats des Chambres doit les reproduire *in extenso*, du commencement à la fin, même s'ils durent plusieurs séances. — En second lieu, il doit les reproduire littéralement, et non pas les apprécier ni les commenter, sous prétexte d'en rendre compte. Or, la question est plus épineuse qu'elle ne le semble au premier abord. Si l'appréciation et la discussion de ces débats tournent au compte-rendu, et dispensent du compte-rendu littéral et officiel que prescrit la loi, nul doute : il y a violation de la loi, et les tribunaux la puniront. Mais si le compte-rendu est littéral et loyal, que penser du commentaire qui le suit ? Ce commentaire, en tant que tel, est-il légal ou illégal ? L'appréciation pure et simple des débats, en dehors de tout compte-rendu, est-elle, ou non, un droit ? L'Administration, généralement, la reconnaît comme un droit, et, dans un *communiqué* aux journaux, déclare : « La discussion et l'appréciation des discours prononcés dans les deux Assemblées ont toujours été permises, et si quelques journaux ont été l'objet de *communiqués* et d'avertissements, c'est que, sous forme de discussion, ils étaient sortis des limites permises. » Toutefois, l'Administration a émis d'autres avis contradictoires et sa doctrine est loin d'être certaine et invariable. C'est dire qu'elle crée mille difficultés aux journalistes et un danger perpétuel. Le droit de commenter les débats ne leur est même pas définitivement assuré ; en tout cas, la limite entre le commentaire et le compte-rendu est tellement vague qu'ils préfèrent se tenir en deça, et que cette incertitude jette dans l'embarras les écrivains les plus modérés. Qu'en résulte-t-il ? C'est que tous s'abstiennent ; de peur que l'Administration n'interprète abusivement leur pensée, ils préfèrent ne penser qu'en particulier ; l'arbitraire du Gouvernement leur en impose non moins que la rigueur de la loi.

Le décret organique assujettit la presse à une autre règle notable.

« La publication,» dit l'article 21, « de tout article traitant de matières politiques et d'économie sociale, et émanant d'un individu condamné à une peine afflictive et infamante, ou infamante seulement, est interdite..... »

Mais il ne s'agit pas seulement de fixer des règles restrictives ; il faut les sanctionner. L'Administration, qui les a élaborées, se réserve ce droit ; elle ne laisse à l'autorité judiciaire que la répression des fautes graves ; elle, plus diligente et moins formaliste, se réserve l'application des mesures restrictives, et l'assure par le système des avertissements, qui sont, tout à la fois, répressifs et préventifs, mais préventifs plutôt. — On avait, au Conseil des ministres, proposé la censure. Rouher, disent les uns, promit une combinaison meilleure, et proposa l'avertissement[1] ; de Persigny, d'autre part, se targue de l'avoir inventé[2]. Quoiqu'il en soit, le système consiste, pour le Gouvernement ou l'Administration, à adresser aux journaux, dont l'impression est libre, un certain nombre de remontrances, motivées ou non, avant de les déférer à la justice. — Dans l'esprit de Persigny, le régime des avertissements n'était pas si féroce qu'on le dépeint. Il était loin, déclare-t-il, avec bonhomie, de « songer à supprimer le droit de discussion. » Seulement, il l'étouffait amicalement ; il ne l'enterrait pas, mais il lui mettait le baillon dont se plaignait Montalembert. — Persigny déclare encore qu'il ne voyait pas, dans le système des avertissements, « une institution durable. » Non point certes par excès de libéralisme, mais parce qu'il pensait bien qu'il ne serait pas éternellement au ministère, et craignait que ce pouvoir qu'il assumait actuellement « ne vînt, un jour, à tomber dans des mains vulgaires. » — Temporaire ou définitif, le système des avertissements fait merveille. Moins impopulaire que la censure odieuse et chansonnée, il vaut, en fait, autant qu'elle.

La presse périodique et politique étrangère échappait tout naturellement à ce luxe de formalités. Une seule les remplaçait toutes. L'article 2 du décret organique l'édictait en ces termes : « Les journaux politiques ou d'économie sociale publiés à l'étranger ne peuvent circuler en France qu'en vertu d'une autorisation du Gouvernement. »

La presse française périodique, mais non politique, est au contraire soumise, en principe, aux mêmes formalités que la presse politique. — Toutefois, il est apporté au système, en ce qui con-

1. Adolphe-Faustin Hélie, *Les Constitutions de la France.*
2. Persigny, *Mémoires.*

cerne la presse « ne traitant pas de matières politiques et sociales », trois importantes dérogations, qui l'adoucissent singulièrement. On décharge cette presse non politique des trois entraves qui pèsent le plus lourdement sur l'autre. On la dispense de l'autorisation préalable, on la dispense du cautionnement. Enfin, un décret du 28 mars affranchit du timbre tous les journaux « exclusivement relatifs aux lettres, sciences, arts et agriculture. »

La législation préventive, si rude soit-elle, ne saurait suffire à mâter la presse. Le décret du 17 février établit donc également une législation répressive. La répression des crimes, délits ou contraventions, appartient, par nature, à l'autorité judiciaire. Or, elle devient, en matière de presse, tantôt judiciaire, et tantôt administrative.

La répression judiciaire est cependant, semble-t-il, assez gravement renforcée; et cela à divers points de vue.

Au point de vue de la compétence d'abord. — La compétence, en cette matière, a une importance exceptionnelle. La loi ne peut, ici, édicter des dispositions bien nettes. Plus qu'ailleurs, elle laisse une grande part à l'arbitraire du juge ; et, plus qu'ailleurs, la sentence est subordonnée à de très nombreuses considérations de fait et impressions morales, que le juge, selon son caractère, peut diversement apprécier et ressentir. — Les juges que la presse craint le plus, à raison de leur sévérité habituelle, de leurs tendances conservatrices et gouvernementales, de la rigidité de leur jugement, qui ne se laisse guère émouvoir par des arguments moraux et des considérations contingentes, sont les magistrats correctionnels. Or l'article 25 du décret stipule: « Seront poursuivis devant les tribunaux de police correctionnelle les délits commis par la voie de la presse... qui avaient été attribués par des lois antérieures à la compétence de la Cour d'Assises... » — A cette compétence ordinaire des juges de correctionnelle, on apportait deux aggravations. La citation directe devant le tribunal étant autorisée, un jour devait suffire à l'accusé pour réunir tous les éléments de sa défense ; le droit de défense existait donc à peine pour lui. L'appel n'était pas suspensif : la Cour impériale pouvait casser le jugement, la peine et le dommage n'en avaient pas moins été subis.

Au point de vue des délits et des contraventions à poursuivre, — le décret organique en prévoit que les lois antérieures n'ont point visés ; en particulier, il en trouve dans la violation de toutes les formalités qu'il prescrit. — Il n'établit pas, mais il maintient parmi

les délits, « la provocation à la haine et au mépris du Gouvernement », qu'avait punie le décret du 11 août 1848 ; c'est là la qualification la plus dangereuse pour la presse dont le Gouvernement puisse disposer, et dont l'Empire disposera le plus volontiers. — Enfin, il faut noter, à propos de la diffamation, deux règles principales. L'action publique n'intervient pas ; c'est au diffamé de poursuivre, à ses risques et périls, le diffamateur. Puïs, aux termes de l'article 28, « en aucun cas, la preuve par témoins ne sera admise pour établir la réalité des faits injurieux ou diffamatoires. »

Au point de vue des pénalités, le décret du 17 février n'est pas plus favorable aux journaux qu'au point de vue de la compétence. — Il prononce, contre le gérant, contre l'imprimeur, contre le rédacteur, des amendes multipliées et accablantes ; amende pour tel délit, amende pour telle contravention ; amendes de 1.000, de 5.000, de 10.000 francs, qui doivent être acquittées dans les trois jours, même en cas d'appel, même en cas de pourvoi en cassation ; sinon, le journal cesse de paraître. — Le tribunal peut encore punir les mêmes personnes de prison. — Il a la faculté de suspendre la publication du journal poursuivi. — Enfin, à la suite d'une seule condamnation pour crime commis par la voie de la presse, et de deux condamnations encourues, dans la même année, pour délits ou contraventions, le journal frappé est supprimé de plein droit ; indirectement, c'est donc, là encore, l'autorité judiciaire qui prononce la suppression (art. 32).

Mais la répression judiciaire paraît, quoique assez bien armée, trop lente et trop molle au législateur de 1852 ; et il confie donc, concurremment à l'autorité judiciaire, la répression, en matière de presse, à l'autorité administrative.

Il permet la suspension d'un journal par simple décision ministérielle. Cette suspension ne sera jamais que temporaire. — Elle est facultative après une seule condamnation pour délit ou contravention, dans les deux mois qui suivent cette condamnation. — Elle l'est aussi après deux avertissements motivés, et, dans ce cas, pour un maximum de deux mois seulement.

La suppression d'un journal est possible également, en dehors de l'action de la justice, par le Gouvernement. Seulement, elle ne peut être prononcée que par décret ; et cela, dans deux hypothèses encore. — Dans les deux mois qui suivent une condamnation pour délit ou contravention, le journal peut être, non pas seulement suspendu, mais supprimé. — En second lieu, la suppression peut

être décidée, après une suppression administrative, pour quelque cause qu'elle ait été infligée, ou après une suspension judiciaire, par mesure de sûreté générale ; alors elle doit faire l'objet d'un décret spécial, inséré au *Bulletin des Lois*.

L'application à la presse périodique de cette double législation, préventive et répressive, fut rigoureusement poursuivie par l'autorité administrative, par le Gouvernement. Mais l'action de la justice trouva d'autant moins à s'exercer que celle du Gouvernement fut plus résolue.

Le Gouvernement laissa aux journaux un laps de trois mois pour se mettre en règle avec le décret. — Au bout de ce temps, grâce aux charges financières, timbre et cautionnement, ils passèrent, pour la plupart, dans les mains de propriétaires riches ou aisés, dont l'audace révolutionnaire était des plus modérées.

Au surplus, la nécessité de l'autorisation préalable permettait au Gouvernement d'écarter ses plus dangereux adversaires. Il les écarta donc en grand nombre, mais, fort habilement, il en conserva quelques-uns ; il laissa aux partis d'opposition quelques organes, dont il se réservait, après en avoir choisi les chefs, de contrôler la conduite, et répartit, au mieux de ses intérêts, les quelques faveurs qu'il leur octroyait, et l'influence qu'il leur accordait. Tandis que *le Constitutionnel, le Pays* et *la Patrie* vantaient ses mérites, il concédait aux républicains *le Siècle* et *le Charivari*, *les Débats* aux orléanistes, aux légitimistes *l'Union* et *la Gazette de France*. *La Presse,* avec Girardin, pouvait suivre une politique personnelle.

Il ne fallait pas que les journaux d'opposition que le Gouvernement tolérait se crussent permises de bien vives critiques ; le Gouvernement était prompt à user de ses droits pour y couper court. L'arme qu'il employait de préférence était l'avertissement ; à vrai dire, avec l'autorisation préalable, elle était à la base de tout le système et remplaçait la censure. — Le ministre de la Police, puis le ministre de l'Intérieur, à Paris, les préfets, dans les départements, infligèrent, en quatorze mois, 91 avertissements, pour des motifs, la plupart, légers et futiles : avertissement pour une « critique acerbe du décret du 29 mars 1852 sur les sucres » ; avertissement pour avoir appelé Napoléon I[er] le missionnaire de la Révolution, « outrage à la vérité autant qu'au héros législateur à qui la France a dû son salut ; » avertissement au *Constitutionnel*, pour avoir douté de la véracité d'une note du *Moniteur ;* avertissement à *l'Union bretonne*, pour avoir, dans une polémique, « dépassé les bornes du bon

goût » ; avertissement à propos de feuilletons théâtraux et financiers. — Or, la crainte de l'avertissement était, pour un journal, le commencement de la sagesse. Les gérants, pour y échapper, tenaient tête aux écrivains les plus influents. Emile Ollivier parlant, dans un de ses articles, de « démocratie césarienne », dut employer, pour imposer ce terme à sa feuille, toutes les ressources de sa dialectique. Par la suite, l'expression n'y reparut plus ; et, chaque fois qu'un de ses collaborateurs voulut s'en servir, le gérant la biffa et mit « démocratie autoritaire ». Quant à discuter un avertissement, il n'y fallait pas songer ; et Girardin, en l'osant une fois, parut follement téméraire. Dans de telles conditions, Jules Favre caractérisait exactement la situation en la résumant par ces mots : « Sous le régime des avertissements, il n'existe qu'un seul journaliste en France, le Gouvernement. » — Comment en aurait-il été autrement ? L'avertissement était la préface de la suspension, de la suppression peut-être ; et si, en lui-même, il n'était qu'une pénalité platonique, il donnait aux journaux qui en étaient l'objet l'effroi salutaire de leur ruine matérielle.

Enfin, au cas où les mesures administratives n'auraient pas produit assez d'effet, la justice apportait son concours. Or, elle non plus n'était pas tendre à leur égard ; et la sévérité des juges de correctionnelle était assez connue des journalistes pour leur donner le goût de la plus extrême modération. Ils n'avaient qu'à se rappeler le procès de Montalembert, condamné à six mois de prison et 3.000 francs d'amende pour un article intitulé : « Un débat sur l'Inde au Parlement anglais. » Bien que l'auteur n'eût fait qu'une allusion discrète aux « peuples sages et rangés, mais éternellement mineurs, qui se permettent parfois d'effroyables incartades, mais qui retombent bientôt dans l'impuissance civique, où nul ne parle que par ordre ou par permission..., » le tribunal, à défaut d'attaques directes, avait relevé contre lui, dans le contraste perpétuel entre les institutions d'Outre-Manche et celles de l'Empire, des attaques indirectes et délictueuses, et justifié, par sa sévérité, le mot de « baillon officiel » qu'il lui reprochait amèrement.

Le résultat du système et de sa stricte application fut de détourner le public de la presse politique. — Les journaux politiques, fort chers, fort austères, un peu ennuyeux, n'étaient plus à la portée de la foule ; le journal, pour faire des bénéfices, comptait sur les abonnements des gens aisés. *Le Constitutionnel* était le plus riche ; il encaissait des bénéfices annuels de 800.000 francs, et groupait

vingt mille abonnés. Girardin, cependant, commença la transformation du journalisme en mettant *la Presse* à 40 francs ; son idée était de « regagner par l'annonce ce qu'il perdrait par l'abonnement » ; l'annonce fut insuffisante ; il eut recours au roman-feuilleton, et c'est pour le feuilleton qu'on acheta son papier autant que pour la politique. — Par contre, le terrain que cédait la presse politique, la presse non politique en prit possession. Tous les journaux qui ne parlaient pas politique, exemptés de timbre et libres de ton, se substituèrent, en maint endroit, aux journaux politiques coûteux et assagis. Les journaux de science, d'art et d'agriculture, ne tirèrent pas de cette situation un très grand avantage ; peut-être même un peu de politique, moins aride que leurs sujets habituels, leur aurait été utile pour s'ouvrir de nombreux débouchés. Mais la vogue favorisa rapidement les journaux littéraires, les journaux de modes, les feuilles à chroniques badines, *le Figaro* surtout ; et ainsi, disent les graves libéraux, la conséquence dernière du régime nouveau fut de « donner une prime à la littérature de boudoir [1] ».

Le Gouvernement s'en félicitait. Ce changement dans l'opinion était conforme à son dessein. Que la France ne se passionnât plus pour les affaires publiques, et conservât en lui toute sa confiance : c'était la condition nécessaire pour que l'Empire fonctionnât bien ; et le système auquel il avait soumis la presse contribuait, plus que tout autre, à réaliser cette condition.

Les dispositions restrictives apportées à la liberté de la presse périodique sont complétées par d'autres dispositions restrictives contre la presse non périodique et toutes les publications analogues à celles de la presse ; dispositions bien moins importantes que les premières, mais qu'il faut, toutefois, indiquer en passant.

En fait de librairie, — l'article 24 du décret organique maintient l'obligation, pour tout individu qui exerce le métier de libraire ou d'imprimeur, d'avoir obtenu, sous peine d'emprisonnement et d'amende, le brevet exigé par la loi du 21 octobre 1814. — De plus, à défaut de droits textuels, la police ne se gêne pas pour procéder par l'arbitraire, et pour joindre, à cette garantie insuffisante, une surveillance directe, suivie de mesures d'une légalité douteuse. En 1861, elle saisit la brochure du duc d'Aumale : *Lettre sur l'histoire de France*, où les Bonaparte étaient vivement malmenés. Dans la même année, elle saisit chez l'imprimeur les rares exemplaires déjà

1. Laboulaye, *Le Parti libéral.*

tirés du livre du duc de Broglie : *Vues sur le Gouvernement de la France*. En 1863, elle saisit, au moment de sa mise en vente chez l'éditeur Lévy, l' *Histoire des Princes de Condé*, du duc d'Aumale. Tout cela en excipant d'un certain droit de haute police que les Gouvernements tiennent en grande estime, mais qui n'est pas sans inquiéter, par son vague et sa mobilité, les modestes citoyens.

Enfin, l'article 22 du décret dispose : « Aucuns dessins, aucunes gravures, lithographies, médailles, estampes ou emblèmes, de quelque nature ou espèce qu'ils soient, ne pourront être publiés, exposés ou mis en vente, sans l'autorisation préalable du ministre de la Police à Paris, ou des préfets dans les départements. »

La liberté d'association et la liberté de réunion sont, comme la liberté de la presse, considérées d'un mauvais œil par les Gouvernements autoritaires ; le Second Empire, au début tout au moins, ne devait donc pas leur être bien favorable.

Il n'eut pas à supprimer la liberté d'association ; bien que proclamée depuis la Révolution, elle n'existait pas en France. Le Code pénal et la loi de 1834 soumettaient la constitution d'une association de plus de vingt personnes à l'autorisation du Gouvernement. L'Empire se contenta d'en maintenir les dispositions, sans les aggraver. — Le principe que l'Empire adopta, ce ne fut pas de supprimer complètement, avec la liberté d'association, les associations elles-mêmes, mais, en conservant sur elles la tutelle rigoureuse que lui accordait la législation antérieure, de les enrégimenter, comme il enrégimentait la presse, comme il englobait et ramenait à lui tous les organes politiques et toutes les forces sociales. — Aux associations ouvrières surtout, il appliqua cette méthode. La Révolution de 1848, en dépit des obstacles légaux, leur avait donné un grand essor. Mais elles avaient acquis une importance politique qu'un pouvoir fort ne pouvait souffrir. Aussi le coup d'État fit place nette. Il les balaya, pour la plupart, en dispersa les membres, en proscrivit les chefs. Cela fait, il donna à celles qui restaient une solide réglementation légale. Les préfets en furent les véritables maîtres ; les sociétés d'assistance mutuelle perdirent même le droit de nommer leurs présidents. — Le système, à vrai dire, donna d'assez bons résultats. Mais la France, sur le terrain de l'association ouvrière et de la coopération, se laissa distancer par l'Allemagne, et perdit un temps précieux.

Le décret dictatorial du 25 mars 1852 refusa également la liberté

de réunion. — En même temps qu'il abrogeait la loi sur les clubs du 28 juillet 1848, il déclara l'article 291 du Code pénal et la loi du 10 avril 1834 applicables aux réunions publiques ; de sorte que, désormais, toute réunion publique de plus de vingt personnes, quoique temporaire et inorganique, fut interdite au même titre qu'une association organisée et permanente, — sauf autorisation préalable du Gouvernement. — Quant aux réunions privées, elles ne furent assujetties à aucune réglementation. On entend par réunion privée la convocation, par un particulier, de gens de sa connaissance, dans son domicile, et même, dit la jurisprudence, de gens de lui inconnus, dans un local loué par lui, quel que soit l'objet de la convocation.

L'Empire autoritaire devait porter aux droits individuels une atteinte plus grave que la restriction de la liberté de la presse et des droits d'association et de réunion ; il devait, au bout de quelques années, restreindre et violer la liberté individuelle elle-même dans son principe, atteindre la « *sûreté* individuelle, qui garantit le citoyen contre les arrestations, emprisonnements et pénalités arbitraires »[1]. Toujours dans le même but politique : supprimer tout adversaire du Gouvernement, et, par là, toute cause de surexcitation publique et d'opposition dans le pays, il fit voter la « loi de sûreté générale » du 27 février 1858. — Quelles en furent l'origine et les dispositions ? quelle application reçut-elle ?

Le 14 janvier 1858, un Italien, Orsini, lança sur la voiture des souverains trois bombes qui, sans les atteindre, blessèrent plus de cent personnes, dont plusieurs mortellement. Cet attentat répandit une émotion légitime. L'Empereur, rejeté vers la réaction, en profita pour étendre injustement la répression, et « rechercher les moyens de réduire au silence les oppositions extrêmes et factieuses »[2]. Le Gouvernement présenta donc au Corps Législatif un projet de loi qualifiée « loi de sûreté générale », pour en finir, disait l'exposé des motifs, avec les chefs de « l'armée du désordre. » De Morny, nommé rapporteur de la commission, menaça sans réticence « ceux qui avaient à se reprocher des actes d'opposition », dont « l'émotion trahissait l'indéfinissable malaise », et dont les intrigues imposaient « des moyens de défense exceptionnels. » Il murmurait entre ses dents : « Cela servira à nous débarrasser des coquins. » — Sans

1. Esmein, *Éléments de Droit constitutionnel*, p. 371.
2. Discours à l'ouverture de la session législative, 19 janvier 1858.

doute il existait bien une loi du 10 juin 1853, qui punissait de mort les attentats contre le Prince, et de déportation les attentats contre le Gouvernement et l'ordre de succession au trône. Mais cette loi répressive ne donnait point au Gouvernement des pouvoirs assez larges. Il lui fallait une loi préventive dont il pût user librement, et, au besoin, abuser. — Or, malgré les paroles énergiques du Gouvernement et du rapporteur, la majorité de la Chambre, sans répugner à la mesure arbitraire qu'on lui proposait, ressentait un certain ennui à s'y associer ouvertement ; et, cette fois, Emile Ollivier, qui la combattit vaillamment, eut affaire à une auditoire moins antipathique. D'ailleurs il ne pouvait se faire d'illusion : il serait battu. Baroche rallia les hésitants en renouvelant, une fois encore, l'appel connu au parti de l'ordre. Il dit nettement que « l'Empire repoussait ce système de concessions, ce respect exagéré des scrupules des légistes, qui avaient amené les Révolutions de 1830 et de 1848, et qu'il lui fallait une arme contre les débris des partis insurrectionnels. » Après quoi, la clôture fut prononcée, et le vote enlevé par 227 voix contre 24. — Le Sénat, sur le rapport de Casabianca, déclara ne pas s'opposer à la loi pour inconstitutionnalité, par 135 voix contre 1, celle du général de Mac-Mahon.

La loi de sûreté générale établit deux sortes de pénalités, judiciaires et administratives.

Les pénalités judiciaires atteignent trois délits nouveaux. — Article 1^er^. « Est puni d'un emprisonnement de 2 à 5 ans... tout individu qui a provoqué publiquement, d'une manière quelconque, aux crimes punis par les articles 86 et 87 du Code pénal, » soit attentats ou offenses contre la famille impériale, « *lorsque cette provocation n'a pas été suivie d'effets.* » Cette disposition vise la presse. — Article 2 : « Est puni d'un emprisonnement d'un mois à deux ans... tout individu qui, dans le but *de troubler la paix publique et d'exciter à la haine et au mépris du Gouvernement de l'Empereur, a pratiqué des manœuvres ou entretenu des intelligences* soit à l'intérieur, soit à l'étranger. » On remarquera combien est dangereuse une formule aussi peu précise. — L'article 3 punit les fabricateurs et détenteurs de bombes.

Les pénalités administratives donnent à la loi son véritable aspect, celui d'arme politique. — Elles-mêmes ont un triple caractère ; un caractère anticonstitutionnel, car, en prononçant des peines, le Gouvernement ne respecte plus la séparation des autorités administrative et judiciaire que garantit la Constitution, avec les autres grands principes du droit public des Français ; un caractère discré-

tionnaire, car le Gouvernement jouit, en cette matière, de la plus grande latitude ; un caractère temporaire, car les pouvoirs accordés au Gouvernement, à la demande de la commission du Corps Législatif, doivent cesser au bout de sept ans, le 31 mars 1865. — Ces pénalités administratives sont prévues et déterminées par les articles 5, 6 et 7. Elles comportent « l'internement dans un des départements de l'Empire ou en Algérie », ou « l'expulsion du territoire français », au choix du Gouvernement, « par mesure de sûreté générale », contre trois classes d'individus : ceux qui auront été « condamnés pour l'un des délits prévus par la présente loi », ceux qui auront été « condamnés » pour divers crimes ou délits politiques, ceux qui ont été « soit condamnés, soit internés, expulsés ou transportés... à l'occasion des événements de mai et de juin 1848, de juin 1849, de décembre 1851... » C'est cette dernière disposition surtout qui fait peser sur les « rouges » et sur tous les opposants une incessante menace.

Pour appliquer énergiquement la loi de sûreté générale, et pour bien marquer le mouvement rétrograde qui se produisait dans les Conseils de l'Empire, Napoléon III confia le ministère de l'Intérieur au général Espinasse, un de ses meilleurs aides-de-camp du coup d'État. L'avènement du « général-ministre », comme on l'appelait, fut salué à la Bourse par une baisse générale. Mais on s'inclina et l'on attendit. Espinasse donna aux préfets les instructions les plus illégales ; et, en exécution de la loi du 27 février, 2.000 individus furent arrêtés, et plus de 300 déportés en Algérie. Les républicains se turent, les orléanistes et les légitimistes n'osèrent prendre parti. Pourtant les hommes d'ordre que la peur n'aveuglait point, après s'être réjouis, en vinrent à protester timidement. Il se produisit une sourde résistance. Le 15 juin, grand coup de théâtre : le général-ministre démissionna et fut remplacé par Delangle, qui s'était prononcé contre la politique de compression à outrance. — L'arme forgée pour lui se rouilla dans la main de ses successeurs. Mais le principe de la liberté individuelle n'en avait pas moins été violé.

III

Tandis que la restriction des libertés individuelles lui garantissait la tranquillité de l'opinion, le Pouvoir Exécutif s'assurait mieux encore de la fidélité des foules ; et, par son immixtion dans l'exercice des droits

politiques, par la candidature officielle et la pression sur les élections, utilisait leur complaisance pour en obtenir un Corps Législatif humble et soumis, peu enclin à réclamer des prérogatives dangereuses et à troubler le pays par ses harangues, mais, au contraire, content de son sort, et tel enfin qu'il le lui fallait pour fonctionner sans frottement.

Le système de la candidature officielle part de ce principe : que le vaste corps électoral qui n'a point atteint un assez haut degré de lumières ne peut, s'il est abandonné à lui-même, que mener l'État au désordre et à l'anarchie. Au suffrage universel accepté par le Gouvernement césarien, il faut un guide, un chef obéi sans murmure. Le coup d'État lui a donné ce chef ; il l'a ainsi remis dans la bonne voie, et a sauvé le pays de la ruine imminente. Il ne faut pas qu'une pareille situation se représente. En faisant de la tutelle occasionnelle une tutelle définitive, en pratiquant méthodiquement et franchement la méthode gouvernementale qui, au 2 décembre, a préservé la France des pires calamités, en instituant « le régime du coup d'État en permanence [1] », l'Empire écartera définitivement le spectre de la Révolution, et affermira l'ordre qu'a établi la dictature !

Certes le système a du bon. Le principe ne laisse pas d'en être judicieux. Il donne, en tout cas, au Pouvoir, un instrument fort utile, un levier fort efficace. Le maniement en est aisé, puisque le Gouvernement, grâce à l'excessive centralisation, dispose, à cet effet de tous les fonctionnaires de France. Napoléon III peut, là-dessus, redire le mot de son oncle au Conseil d'État, que rapporte La Fayette dans ses mémoires : « Avec mes préfets, mes gendarmes et mes prêtres, je ferai tout ce que je voudrai ». — Le tout, c'est de manier l'instrument avec tact. La candidature officielle est « une nécessité gouvernementale » ; pratiquée avec brusquerie et passion, elle effarouche et révolte ; mais « habilement et modérément pratiquée, elle défie toutes les attaques [2] ». Or, à l'ordinaire, le Second Empire la pratiquera assez bien.

La candidature officielle, *stricto sensu*, le Second Empire la réclame et la pratique ouvertement. Elle a pour objet, comme son nom l'in-

1. Arnaud de l'Ariège, *La Révolution de* 1869.
2. Note sur le rôle de la presse aux élections, par Giraudeau. *Papiers et correspondance de la famille impériale.*

dique, la désignation par le Gouvernement d'un candidat aux élections, — et, principalement aux élections législatives, les seules dont il y ait lieu de s'occuper ici ; cette désignation faite, elle a pour objet encore d'assurer le succès de ce candidat, par l'influence légale dont l'administration dispose, et le patronage manifeste qu'elle lui accorde.

C'est une grande affaire pour un aspirant à la députation, que d'obtenir la faveur officielle du Gouvernement. Longtemps avant l'élection, les ambitieux escomptent les probabilités, les vacances, leurs chances propres, tournent autour du préfet, lui expriment discrètement leur désir, et lui témoignent de leur dévouement pour le régime et l'Empereur. Le préfet prend bonne note, ne préjuge rien, fait son enquête occulte, tâte l'un, décourage l'autre, et, finalement, adresse son rapport, avec renseignements et propositions, au ministre de l'Intérieur. Le Gouvernement, en effet, a réservé son libre choix. Le ministre, l'Empereur consulté, le fait connaître au préfet. — De préférence, le choix s'arrête, on le sait, sur deux sortes de candidats. Il favorise les gens du pays, aristocrates, propriétaires, agriculteurs, industriels, anciens fonctionnaires, qui jouissent d'une grande influence dans leur circonscription, même ceux dont l'influence y est moindre que la fortune : cela vaut mieux encore, car les élus de cette espèce resteront des subalternes vis-à-vis du Gouvernement dont la bienveillance leur aura fait acquérir cette influence qu'ils rêvent ardemment. Ou bien encore le choix favorise les inconnus d'hier qui ont, les premiers, embrassé la bonne cause, et leur confère un fief électoral. Seuls les avocats sont généralement écartés. — Le Gouvernement, surtout au début du régime, trouve même un certain charme à substituer des noms d'inconnus ou de subalternes à ceux qui s'imposent à la déférence des populations. Il a plaisir à étaler sa force. « Aux temps décrits par Suétone..., on disait au peuple romain : « César ordonne de nommer tel consul, tel « tribun [1]. » L'Empereur fait de même ; et le résultat est bien fait pour l'enorgueillir : aucun titre, aux yeux des citoyens, ne vaut, pour un candidat, l'investiture d'Auguste.

Le choix fait, le candidat doit réussir. — Une affiche blanche notifie le choix aux populations ; et l'Administration patronne le candidat. Dès lors il est à peu près sûr de son siège. Il y a deux cent cinquante députés, dit Jules Favre : « J'affirme qu'il n'y en a pas dix

1. Emille Ollivier, *Le 19 janvier*.

qui aient été élus sans l'appui de l'Administration ». Le préfet surtout se met en campagne. Il ne chôme pas. Circulaires et discours louent le candidat officiel ; il est ami de l'Empereur, cela suffit ; que tous les amis de l'Empereur votent pour lui ! les autres sont des rebelles.

Au surplus, ce qu'en font le Gouvernement et le préfet, et l'Administration tout entière, c'est pour le bien des populations. L'Empereur a sauvé la France ; il s'en croit de bonne foi le tuteur indispensable : « Vous avez besoin d'être dirigés », dit *le Constitutionnel* aux électeurs, « on vous dirige en conséquence. » — Ce que *le Constitutionnel* avoue tout haut, on l'a, d'ailleurs, toujours fait, en s'en cachant ; les coteries ministérielles le faisaient au profit de quelques privilégiés ; il est plus honnête, sans comparaison, de le faire franchement, publiquement, au su et au vu de 35.000 électeurs ; il est moins répréhensible d'exercer sur les masses « la pression de la logique et du bon sens[1] ». — Évidemment, pareille théorie est séduisante. Un peuple jeune encore dans la vie politique, un peuple qui ne jouit que d'une conscience politique rudimentaire, et qui cependant dispose, par un *oui* ou un *non*, de son avenir et de sa vie, est, sans nul doute, si on l'abandonne à ses faibles lumières, exposé à de dangereuses erreurs. Mais il est un danger plus grand encore : c'est que, disposant de la conscience et du vote de ce peuple, son Gouvernement n'aie plus à se préoccuper d'aucun contrôle, d'aucune révolte même ; c'est que, se sentant les coudées franches, il n'agisse plus que dans son propre intérêt ; c'est que, pour éviter des difficultés permanentes, il ne le mène à la catastrophe définitive.

Quoiqu'il en soit, les populations déprimées acceptent le système qu'on leur vante « comme un service qu'on leur rend[2] » ; et, à tout propos, on ne manque pas de les confirmer dans cette opinion. — On vous évite de grosses bévues, leur dit le préfet de la Haute-Loire : « Nous autres administrateurs désintéressés dans la question, et qui ne représentons, en définitive, que la collection de vos intérêts, nous examinons, nous apprécions, nous jugeons les candidatures, et, après mûr examen..., nous vous présentons celle qui paraît la meilleure... » On vous donne un autre avantage, leur dit encore *le Constitutionnel* : « les préfets, en vous désignant les candidats les plus disposés à seconder l'Empereur, vous fournissent comme une occasion naturelle de voter pour lui une seconde fois. »

1 Latour-Dumoulin, *Lettres sur la Constitution de* 1852.
2. Emile Ollivier, *L'Empire libéral, Napoléon III.*

La candidature officielle, *lato sensu*, a pour objet le développement et le succès de la candidature officielle au sens strict du mot. Elle n'est point, elle, proclamée et patente. Mais elle est continue et multiforme. Un nombreux personnel la soutient, à qui les moyens ne manquent pas.

Le Gouvernement, tout le premier, met en œuvre ceux qui lui appartiennent. Il écarte nombre d'adversaires par l'obligation du serment, et par le découragement que leur inspire la subordination du Corps Législatif. Il tient leurs journaux à sa discrétion. Il leur marchande les réunions. Il rend périlleux pour les imprimeurs, à qui leur brevet peut être retiré, l'impression de leurs bulletins. Il dispose surtout de toutes les grosses faveurs auxquelles ont droit les circonscriptions qui votent bien : routes, canaux, chemins de fer, qu'il engage sans crédit et dont la Chambre ratifie l'engagement ; des places de maires et d'adjoints que se disputent les grands électeurs ; enfin des circonscriptions elles-mêmes, dont il fixe le tableau et qu'il remanie à son gré. De toutes ces façons, il exerce une direction prépondérante sur la marche des opérations.

Le candidat officiel, de son côté, ne doit pas rester inactif. Il faut qu'il promette beaucoup, et qu'il ne regarde pas aux frais. Une élection commence à coûter assez cher ; dix mille francs parfois. Cela stupéfie les vieux parlementaires.

Quant aux préfets, on leur offre l'occasion de montrer toutes leurs qualités, car le grand rôle leur revient. — Quelques-uns, un assez grand nombre même, réalisent bien l'idéal que l'Empire leur a proposé. Ce sont des administrateurs instruits. Ce sont aussi d'habiles agents politiques. Ils savent agir en gens bien élevés, avec des manières irréprochables. Ils ne haussent pas la voix. Ils prennent volontiers certains airs de bonhomie distinguée, certaine allure de conseiller attentif, qui produisent de meilleurs effets que les paroles brutales et les injonctions comminatoires. Aussi les naïfs s'exclament, quand on soupçonne ou accuse de pression voilée, mais sévère, ctive et incessante, des gens aussi affables, laborieux et paternels. — A côté de ceux-là, qui font merveille, il en est d'autres moins précieux. Beaucoup, en effet, sont malheureusement devenus routiniers dans leur administration « avec le même esprit que sous Louis-Philippe », et s'occupent trop peu de l'intérêt de leurs administrés. Comme agents politiques, ils ont fait pis ; « au lieu d'imiter la bienveillance extrême du chef de l'État, sa modestie et sa simplicité, ils

ont été infatués des pouvoirs qui leur ont été délégués », et, en faisant « les pachas[1] » vis-à-vis des populations, ils ont risqué de lui aliéner leur sympathie. — N'importe ! plus ou moins adroits, plus ou moins sympathiques, les plus grands moyens d'influence n'en sont pas moins concentrés dans leurs mains ; et cela si bien que ceux-là mêmes qui jouissent d'un moindre crédit personnel en tirent une force considérable : considérable, on ne peut le nier, et suffisante pour mener à bien l'élection du candidat officiel.

Tout préfet est d'ailleurs énergiquement secondé. Obéissant à son mot d'ordre, les fonctionnaires qui dépendent immédiatement de son administration apportent leur concours au Gouvernement ; tous ceux qui, plus ou moins directement, ont affaire à lui, c'est-à-dire, en fait, à peu près tous les fonctionnaires de l'État, du département et de la commune, donnent à l'Empire un appui plus ou moins actif et manifeste, suivant leur caractère et leur situation : maires, conseillers municipaux, juges de paix, commissaires de police, directeurs, procureurs généraux, ingénieurs, recteurs, instituteurs, contrôleurs, conducteurs, facteurs, gardes-champêtres et gendarmes. Les plus petits ne sont pas les moins zélés. L'Empire améliore leurs traitements et leur situation ; ils sont pour l'Empire. Les gendarmes et gardes-champêtres surtout sont pleins d'ardeur.

En plus des agents officiels, il y a une nuée d'agents officieux ; en dehors de l'armée, il y a « la landwehr administrative[2] ». Anciens militaires, médaillés de Sainte-Hélène, décorés, débitants de tabac, cabaretiers, et généralement toutes personnes chargées d'un service public, quel qu'il soit, maçons, architectes, retraités de toutes les administrations, pères d'enfants dont il n'est pas impossible, pour l'autorité militaire, de diminuer ou d'alléger le service, le préfet ne manque pas de les mettre en ligne pour la grande bataille ; ils font de la propagande dans leur hameau, ils forment la claque du candidat officiel, ils surveillent les urnes, et, au besoin, les votes.

Le clergé est souvent en délicatesse avec l'Empire. Après plusieurs années de lune de miel, il s'élève entre eux quelques nuages ; ils se brouillent parfois. Mais le danger les unit ; et, presque partout, ils joignent leurs efforts, au moment des élections, au nom des intérêts conservateurs. Le Gouvernement, d'ailleurs, fait bien de se ménager cet appui ; par sa forte organisation, le clergé seul pouvait le combat-

1. Projets d'articles tracés de la main de l'Empereur : *Papiers et Correspondance de la famille impériale.*

2. Taxile Delord, *Histoire du Second Empire*, t. III.

tre avec succès ; et l'aide du clergé lui est infiniment précieuse. — Les évêques ont pompeusement célébré le coup d'État ; il leur donnait mille espérances, et l'heure n'était pas à l'hésitation. Maintenant, ils ne se déclarent plus si nettement ; ils n'ont garde de se compromettre ; ils ne donnent pas de mot d'ordre officiel, mais ils couvrent tout de leur silence, et l'entente se fait dans l'ombre des palais épiscopaux. Ne craignant pas un désaveu, les curés et les desservants montrent moins de retenue. En pleine chaire, à l'école même, ils énumèrent les bienfaits que le candidat officiel répand ou répandra sur leurs églises, et font à leurs fidèles paroissiens un devoir de reconnaissance de voter pour un aussi bon catholique. Et, quand il a triomphé, ils conduisent des processions solennelles, où l'on voit tenir les cordons du dais ces hommes, hélas ! « fonctionnaires ou simples citoyens, qui ont fait une dérision ou un mensonge du suffrage universel [1] ».

Enfin, il existe, dans toute circonscription, quelques grands électeurs qui disposent, eux aussi, par leur fortune, leur nom, leur profession, leur valeur personnelle, d'un certain nombre de voix, et auxquels cette situation assure, vis-à-vis du Gouvernement et de l'Administration, une indépendance indiscutable ; tel le chef de famille, le gros fermier, le grand propriétaire foncier, dont les serviteurs sont nombreux et la clientèle dévouée ; tel le grand industriel, qui occupe cinq cents ouvriers. L'opposition de ces hommes-là peut changer le résultat d'une élection, et donner à l'adversaire du candidat officiel le point d'appui qu'il cherchait en vain. — Mais ce remède à la candidature officielle est plus théorique que réel. En fait, industriels et propriétaires influents, pour la plupart, sont conservateurs d'instinct, et, sinon tous gagnés à l'Empire par les faveurs et distinctions qu'il leur accorde, au moins ralliés par goût du repos et intérêt de fortune. Plus ou moins franchement partisans d'un régime autoritaire, orléanistes souvent, libéraux parfois, ils tiennent avant tout à ce que rien ne vienne troubler la tranquillité actuelle, et bien rares sont ceux qui, lorsque l'union conservatrice se forme autour du candidat officiel, osent lui refuser leur concours. D'habitude, au contraire, il trouve en eux de fermes soutiens. A moins d'avoir été préparés par les luttes antérieures, comme cela arrive dans les grandes villes, à l'action collective, les cinq cents ouvriers de l'industriel, les clients du hobereau, bien enrégimentés, votent en bloc pour « le bon candidat ». Et la candidature officielle voit disparaître les derniers adversaires dangereux que l'opposition pouvait lui susciter.

1. Arnaud de l'Ariège, *La Révolution de* 1869.

Les moyens et les mobiles que le Gouvernement impérial, secondé par tous ces agents, officiels et officieux, emploie le plus communément, peuvent être classés sous quatre chefs différents. Il agit par la ruse, par la crainte, par la séduction, par la persuasion.

Il ruse avec le suffrage universel, en délimitant, comme il lui convient, les circonscriptions électorales. Il détruit, par des changements fréquents, leur esprit politique. Surtout, il ruine leur indépendance. Quand un député a pris trop d'importance, qu'il est trop connu de son collège, le collège est découpé judicieuseusement ; et l'agglomération nouvelle ne l'élit plus qu'en considération des ordres du préfet ; ou même, s'il a déplu, l'investiture est donnée à un autre, et lui échoue. Mais où l'artifice est le plus utile, c'est à l'égard des adversaires déclarés de l'Empire, des républicains en particulier. De là, des effets scandaleux qui révoltent les consciences honnêtes. Marseille est coupé en trois tronçons, dont chacun est joint à la campagne. Vizille, où réside Casimir-Périer, est rejeté dans une circonscription rurale. Bordeaux est également rejeté dans la campagne, pour empêcher l'élection de Jules Simon. A Paris, les remaniements sont la règle ; et cela jusqu'à la fin du régime. En 1868, le ministère y modifie toutes les circonscriptions ; Haussmann et son administration poussent à l'arbitraire ; la circonscription de Thiers est complètement refondue ; on enlève à Émile Ollivier ses deux meilleurs quartiers, le faubourg Montmartre et le quartier Rochechouart. — Non seulement, le Gouvernement divise et noie dans un autre milieu les agglomérations qui lui sont le moins favorables, mais, au moment de la revision des listes électorales, il fait en sorte de diminuer, par diverses exigences et divers procédés administratifs, le nombre réel des électeurs dans les grandes villes républicaines ; il escamote ainsi plusieurs sièges perdus d'avance. Lyon, malgré son accroissement de popoulation, reste avec deux députés ; Paris, en dix ans, a augmenté de 226.000 habitants ; or, en 1857, il comptait 385.000 électeurs ; il n'en compte plus, en 1863, que 326.000. Il devrait élire quatorze députés, d'après les calculs de Picard ; on ne lui en donne que neuf.

C'est également par la ruse, sans l'attaquer en face, car il faut sauvegarder les apparences, que l'on jette cent traverses sur la route du candidat opposant. Pendant la période électorale, il n'y a pas de difficultés qu'on ne lui cherche à propos de l'affichage de ses proclamations, de l'impression, de l'envoi par la poste et de la distribution de ses bulletins. Au scrutin, il faut qu'il se méfie ; l'opération n'est pas toujours très loyale : « On vote », dit Pelletan, « dans des boîtes

sans serrures, dans des soupières, dans des vases, dans toutes sortes d'ustensiles de ménage ; mais la soupière domine[1] ». On prétend que, si le scrutin dure deux jours, c'est pour permettre à l'autorité d'altérer les bulletins pendant la nuit. On exagère évidemment ; les forfaits de l'Administration ne sont pas toujours aussi noirs. Mais il n'y a pas de fumée sans feu.

La crainte aussi est un ressort puissant que l'Empire sait mettre en jeu. — Avant l'élection, les hauts fonctionnaires sont avertis, et les petits stimulés. La séance du Conseil de révision terminée, le préfet de la Manche fait former le cercle aux maires : « Messieurs, » leur dit-il, « si vous ne devez pas voter pour le candidat officiel, déposez votre écharpe la veille, pour ne pas vous la faire retirer le lendemain ». Puis, sous le regard vigilant des chefs d'administration, tous les agents qu'ils dirigent refont le même geste, et font entendre aux populations qu'elles n'ont qu'à bien se tenir. Elles, restent muettes, bien qu'elles ressentent vivement, dans certains pays, la contrainte qu'on leur impose. — Mais le Gouvernement, par ses curés, par ses gendarmes, par ses maires, par ses douaniers, par ses receveurs, peut leur faire subir des vexations de toute nature. Elles sont à la merci d'un procès-verbal dressé par un garde-forestier ambitieux. Dans les escaliers des mairies et jusqu'à la salle de vote, des mains zélées passent aux électeurs le papier du candidat officiel, des yeux fureteurs les épient ; et le maire, parfois, pour s'assurer qu'il n'y en a pas deux ensemble, entr'ouvre imperceptiblement le bulletin qu'on lui a remis, et y jette à la dérobée un rapide coup d'œil. Aussi, un grand nombre de citoyens n'osent-ils pas, dans ces conditions, affronter, par un vote contraire, l'hostilité certaine de l'Administration qui les étreint de toutes parts, dans la Commune et dans l'État ; il y a déjà, pour eux, une certaine bravoure à se réfugier dans l'abstention : c'est la plus grande hardiesse, sauf dans les grandes villes, qu'ils se permettent généralement. Quant aux autres,

> troupeau que la peur mène paître
> Entre le sacristain et le garde champêtre[2],

ils se résolvent, sans faire de résistance, à suivre l'impulsion d'en haut.

Après le scrutin, on se tait sur la violence subie. Les mêmes causes, qui ont empêché l'indépendance, empêchent la protestation. Les enquêtes sont inutiles ; l'oppression, l'arbitraire, se sont étalés à tous les yeux ; les témoins fourmillent, mais ils se taisent prudem-

1. Discours au Corps Législatif à propos de la discussion de l'adresse de 1865.
2. Victor-Hugo, *Les Châtiments*.

ment. — Au surplus, la loi ne punit que les « menaces » et la « violence » proprement dites ; or l'intimidation exercée, en leur faisant entrevoir une destitution ou un procès-verbal, sur les fonctionnaires ou les paysans, ne peut certes être qualifiée de « violence » ou de « menace » au sens strict du mot. Alors, à quoi servirait-il de parler ?

La séduction, — car la corruption serait souvent trop dire — n'agit pas sur les esprits moins sûrement que la crainte.

L'argent et les subventions produisent leur effet habituel, lorsque l'Administration et le candidat officiel savent les distribuer à propos. — Le candidat, à vrai dire, achète rarement le vote d'un électeur ; ce serait là, véritablement, de la corruption au premier chef. Mais il l'obtient par des présents, de bons repas qu'il paye, des tonneaux qu'il met en perce. Quant à l'argent que répand l'Administration, c'est aux communes, aux églises, aux institutions de bienfaisance, aux fermes-modèles qu'elle l'adresse, sous forme de subventions et de secours ; et elle n'en fait part aux électeurs que par l'intermédiaire de la collectivité. — Elle dispose, d'ailleurs, d'autres ressources que l'argent. Pour séduire directement les individus, le Gouvernement « est armé d'énormes moyens d'influence » ; il nomme à « 80.000 emplois rétribués » ; il décerne « les récompenses honorifiques et autres... Son patronage est immense... [1] » L'Administration, dans chaque département, use de ces précieuses ressources, en tout temps, pour le même but : assurer le succès de la candidature officielle. Des gens qui ont longtemps résisté, se laissent enfin lier les mains ; « amollis par le silence prolongé de l'opinion [2] », ils trouvent que les promesses et les faveurs sont d'assez bons arguments auxquels le sage doit se rendre. Mais, là encore, sans les gagner ouvertement, l'Administration peut se faire bien venir d'eux en distribuant ses faveurs, non plus aux individus, mais aux collectivités, aux localités dont ils sont membres ou citoyens. Les dégrèvements, la répartition de l'impôt foncier, la création de foires et de marchés, les constructions de casernes, les travaux publics de toute sorte, voilà, entre autres avantages, ce que sa sagesse rapporte à telle commune qui donne la grosse majorité demandée ; et ses habitants, s'ils ne reçoivent rien pour eux-mêmes, sont, pour mal voter, trop désireux qu'elles les obtienne.

Or, pas plus que l'intimidation, de tels agissements ne peuvent être incriminés. Comme elle n'atteint que « les violences et mena-

1. Persigny, *Mémoires*.
2. Arnaud de l'Ariège, *La Révolution de* 1869.

ces » *stricto sensu*, la loi n'atteint également que *stricto sensu* « les dons et les promesses ». La récompense honorifique décernée par l'Administration, la perspective d'un avancement, l'offre d'un verre de vin par le candidat, ne peuvent être ainsi qualifiées. Mais quoi ! quand la séduction, au lieu de s'exercer auprès d'un individu, s'exerce à l'égard d'une collectivité, l'acte de séduction et de pression devient alors véritablement insaisissable. Peut-on qualifier d'acte de pression l'étude plus active d'un chemin de fer projeté depuis longtemps, l'ouverture d'un asile ou d'un bureau télégraphique, la construction d'une fontaine ? Il faudrait être fou, et torturer les textes.

Tous ces moyens de pression réunis, produisent, sans conteste, d'excellents résultats. Ils en donnent dans le présent, ils en donneront dans l'avenir. Mais, dans le présent, et dans l'avenir surtout, rien ne vaut ni ne vaudra le libre consentement des populations ; et l'Empire sera d'autant plus fort que leur consentement sera plus libre, et qu'il n'aura plus à agir que par persuasion sur leur esprit. Très adroitement, c'est donc à les persuader qu'il s'applique. La tâche est facile ; il n'a point, à vrai dire, à gagner leur affection ; elle lui est acquise depuis longtemps ; il n'a qu'à la conserver ; sa presse, ses préfets, ses fonctionnaires de tout ordre s'y attachent ; et cette affection est encore le meilleur appui pour la candidature officielle. Aussi la presse gouvernementale confirme sans cesse le peuple dans le respect qu'il a pour le régime ; aussi les préfets dans leurs discours, les maires dans leurs harangues, et les fonctionnaires administratifs de tout ordre, exposent devant lui les vues de l'Empereur, louent ses vertus et ses intentions, prêchent à l'envi l'admiration de sa politique, et cherchent à inspirer la plus vive reconnaissance pour ses œuvres et ses bienfaits, le plus profond dévouement pour sa personne, sa famille et sa dynastie.

IV

Ainsi donc, puisqu'en dernière analyse, le consentement populaire est la base la plus sûre de l'État et de l'Empire, la satisfaction populaire doit être le but constant de ses efforts ; cette satisfaction, les exhortations de la presse et de l'administration peuvent en procurer les apparences ; mais elle ne sera réelle, durable et sincère que si les événements la légitiment. Bonne politique et résultats heureux ;

avec cela, la satisfaction sera véritable et l'Empire solide. Mauvaise politique, résultats médiocres : avec cela, la satisfaction sera moins complète et moins durable, et l'Empire moins fermement assis.

Or, dans le présent, c'est-à-dire pendant la première phase de l'Empire, la situation est incontestablement des plus florissantes, à l'intérieur comme à l'extérieur.

A l'intérieur, une fois « la forme du Gouvernement modifiée légalement et sans secousse par le libre suffrage du peuple » [1], l'ordre a été rétabli comme par enchantement. Le pays en témoigne beaucoup de reconnaissance à l'Empire et à l'Empereur. Et, autant il leur sait gré de l'avoir rétabli, autant il leur sait gré de le maintenir.

Car ce maintien de l'ordre est le souci perpétuel du nouveau régime ; et la meilleure preuve qu'il réussit dans sa tâche aux yeux de l'opinion, tout au moins que la tranquillité est parfaite, c'est qu'il n'y a plus de crises ministérielles et que les partis ne sont plus à craindre. — Les ministres travaillent, et les ministères ne tombent plus comme des châteaux de cartes, cela est évident, avec le système ministériel qui est le propre du Gouvernement césarien. — Quant aux partis, on les a mâtés. Le parti légitimiste n'a rien appris, ni rien oublié ; il rêve de la *fusion* et du Gouvernement d'Henri V ; il croit que cinquante *purs* peuvent bouleverser un État et fonder un Gouvernement ; et il déblatère à huis clos. Les orléanistes sont impopulaires et discrédités. Les démocrates, socialistes et républicains, sont muets maintenant, ou peu s'en faut ; leurs journaux n'excitent plus à la guerre des classes, ne prêchent plus le bouleversement de la société ; « la populace avinée » ne balaye plus une Assemblée timide ; « une poignée de fanatiques » n'opprime plus un grand pays honnête et conservateur ; quelques politiciens ne commandent plus aux « chefs en renom d'une armée aguerrie [2] ».

Il y a bien des alarmistes pour crier que les rouges ne sont qu'endormis, et qu'il faut les surveiller de plus près encore. Les démocrates, disent-ils, se réorganisent en silence ; ils sont vaincus, non convaincus ; ils ont la rage au cœur, et préparent une jacquerie. A Lyon, sur le vague soupçon d'une émeute, le maréchal de Castellane fait immédiatement doubler les postes, monte à cheval, et regarde si

1. Discours à l'ouverture de la session législative, 14 février 1853.
2. Latour-Dumoulin, *Lettres sur la Constitution de* 1852.

fixement « les ouvriers qui n'ôtent pas leurs casquettes » qu'ils s'intimident et se découvrent. Dans le Centre, les Sociétés secrètes se reforment ; « on ne se reconnaît plus, » dit le général de Mortemart, « sur la demande : « Comment se porte Marianne ? » mais sur le mot *Ami* auquel on répond *Monsieur*... Les préfets sont mous comme toutes les autorités administratives » ; on gracie trop, et l'on ne déporte pas assez. — L'attentat d'Orsini donna à ces jacobins du césarisme l'occasion de montrer que leurs craintes n'étaient pas vaines ; avec le général Espinasse, ils reprirent l'œuvre de la dictature. Ce fut leur dernier triomphe ; bientôt Espinasse tomba. Mais, en tombant, il persista dans son opinion : « ... Je ne crains pas de dire », écrivit-il à l'Empereur, « que la permanence du danger est la raison d'être de l'Empire rétabli par vos mains... Que ce soit la faute des hommes ou des choses, le relâchement s'est fait... Les partis hostiles ne s'y sont pas trompés, et leur sourde agitation a pu nous avertir qu'ils ne sentaient plus aussi ferme la main qui les avait contenus... Des drapeaux se sont relevés, des oppositions réduites au silence ont repris la parole [1]... ». — Mais, cette fois, les alarmistes eurent beau se plaindre, la compression cessa, ou à peu près, et l'on n'y revint plus.

Au contraire, Napoléon III, après quelques mois de rigueur, voyant la tranquillité aussi profonde, sentant aussi vive l'affection populaire, voulut « effacer, autant qu'il était en lui, le souvenir des discordes civiles [2] », et manifester par un grand acte la confiance et la mansuétude de son âme, la solidité de son pouvoir. Il avait signé, depuis son avènement, de nombreuses grâces. En 1854, il avait fait remettre en liberté sans condition le républicain Barbès, en qui il admirait le patriote. Le 15 août 1859, jour de la fête nationale, il accorda une amnistie pleine et entière à « toutes les personnes qui avaient été condamnées pour crimes ou délits politiques, ou qui avaient été l'objet de mesures de sûreté générale. » Les derniers condamnés de juin 1848, les proscrits du coup d'État, les victimes de la loi de 1858 rentrèrent en France. Seuls, les irréductibles refusèrent. Mais le régime apparut plus grand, et l'ordre aussi fermement garanti par la clémence que par la sévérité.

D'ailleurs, si Napoléon III assure l'ordre présent, l'ordre futur est assuré aussi, il n'en a aucun doute : « La France a aujourd'hui des institutions qui peuvent se défendre d'elles-mêmes, et dont la stabi-

1. *Papiers et correspondance de la famille impériale*, t. II, p. 65.
2. Discours à l'ouverture de la session législative, 12 janvier 1863.

lité ne dépend pas de la vie d'un homme [1]. » Cet homme, sans doute, est encore vert et robuste ; et il compte bien être là pour veiller à l'avenir immédiat. Mais quand il viendrait, dans quelques années, à disparaître, un autre relèverait le sceptre et revêtirait la pourpre. Pour l'avenir lointain, il a un fils, qui perpétuera sa race et son esprit. — Aussi bien, ce fils chéri, régner lui sera facile. La nation s'est détachée de la liberté ; elle a oublié sa noblesse pour ne plus se souvenir que de ses excès. Les esprits sages doivent donc bannir toute crainte. La France continuera à faire ses affaires, Paris à s'amuser, l'armée à monter sa faction, les masses distraites à ne point s'inquiéter si la Chambre est muette et la presse bâillonnée ; et un Bonaparte continuera à donner au pays cet *ordre* nécessaire, dont le nom magique suffit à vaincre toutes les résistances, et qu'un Bonaparte a restauré.

L'Empire a donné l'ordre. Mais ce n'est pas l'ordre seul qui plaide en sa faveur. Un extraordinaire développement économique et social multiplie les entreprises, double les capitaux et les revenus, allège la misère des misérables, et verse l'or dans la caisse des commerçants audacieux. C'est là, en vérité, un phénomène général, « mondial », comme disent les Allemands, et dont les causes sont diverses ; l'Empire l'a seulement compris, secondé fort intelligemment et avec beaucoup d'ardeur. Mais l'opinion, simpliste dans la louange comme dans le blâme, ne fait point le départ de ce qui résulte de causes universelles, permanentes, et difficiles à dégager, et de ce qui revient à l'Empire. De même qu'elle le maltraiterait si « les affaires » allaient mal, elle doit le louer, si « les affaires » vont bien. Or, « les affaires » vont bien, ou assez bien, en effet, et l'Empire, de cette situation, tire un très grand avantage.

L'agriculture prospère. — Les villageois vendent bien leurs denrées. La récolte de 1853, celle de 1855 n'ont pas été abondantes. Mais l'arrivage des blés étrangers a coupé court à l'enchérissement des vivres. La disette a été conjurée ; les ouvriers n'ont point trop pâti ; et tout de même les cultivateurs ont trouvé leur profit à la hausse des prix. D'ailleurs, « pas une accusation n'a été dirigée contre le Gouvernement [2] ». — « Les mêmes progrès se réalisent en Afrique, où nos soldats se distinguent par des succès héroïques [3]. » La colonisation ouvre de nouveaux débouchés. « Je

1. Discours prononcé à l'ouverture de la session législative, 14 février 1853.
2. *Id.*, 2 mars 1854.
3. *Id.*, 14 février 1853.

suis l'Empereur des Arabes aussi bien que l'Empereur des Français », dit Napoléon III [1] ; et, avec les Arabes, les colons et les soldats, il espère fonder une nouvelle France, unie, riche et laborieuse, au-delà de la Méditerranée [2].

La situation de l'industrie est exceptionnellement brillante. — Dès 1853, « l'activité du travail s'est développée dans toutes ses branches [3] » ; en 1854, « l'activité industrielle se soutient [4] » ; « jamais les travaux n'ont été plus actifs, les revenus plus considérables » qu'en 1856 [5]. Toujours par l'effet du phénomène général indiqué plus haut, les salaires sont en effet très élevés au-dessus du salaire normal ; la loi d'airain ne pèse plus sur la population ouvrière ; et cependant, les commandes sont si actives, les débouchés si nombreux, que les manufacturiers empochent de gros bénéfices, les actionnaires de gros dividendes.

Le commerce, naturellement, a part à cette prospérité générale. Les transactions se multiplient ; les grandes maisons se fondent ; l'esprit d'entreprise les vivifie. Le commerce avec l'étranger, qui n'était, au commencement du règne, que de 2 milliards, 600 millions, monte, d'année en année, jusqu'à atteindre près de 6 milliards en 1862.

Le commerce de banque est particulièrement actif. Les capitaux, bien rémunérés, sortent des bas de laine. L'offre est grande, la demande la dépasse ; la spéculation se donne carrière ; les valeurs haussent et l'argent roule. — Cela n'est pas sans amener quelques crises. En 1856 et 1857 particulièrement, les fonds publics subissent de dangereuses fluctuations ; la crise est monétaire et financière ; elle a son contre-coup sur les loyers. La Banque de France élève l'escompte à 6 0/0. Heureusement, tout rentre en ordre bientôt ; la Bourse retrouve son calme ; et le commerce et l'industrie, qui ont vaillamment tenu tête à l'orage, hâtent encore leur marche rapide. — Les gens de Bourse ne gardent pas, d'ailleurs, le monopole de la spéculation. La fièvre du jeu gagne les bourgeois placides, les hommes de cercle, les grandes mondaines ; comme au temps de Law, les fortunes grossissent à vue d'œil, et l'agiotage est partout.

Le développement économique et social de l'Europe, et la prospé-

1. Lettre au maréchal gouverneur de l'Algérie.
2. Voyage en Algérie, 1865 ; proclamations aux Arabes, aux colons, aux soldats.
3. Discours à l'ouverture de la session législative, 14 février 1853.
4. *Ibid.* 26 décembre 1854.
5. *Ibid.* 3 mars 1856.

rité de la France, doivent avoir une influence heureuse sur les finances du pays. Effectivement, la situation financière est bonne ; et on la donne pour excellente. — « Les revenus publics augmentent au-delà de toutes les prévisions » [1]. « Le produit des impôts indirects, qui est le signe certain de la richesse publique » [2], s'accroît, en 1856, de 50 millions. La plus-value totale de l'impôt est de 30 millions en 1857. — Les budgets sont en équilibre, malgré les dépenses de guerre. Bien mieux, celui de 1859 « se soldera par un excédent de recettes » [3]. Il y a donc de larges disponibilités pour les travaux publics, et plus de ressources qu'il ne serait rigoureusement nécessaire. Et cependant, pas d'impôts nouveaux ; les coffres s'emplissent d'eux mêmes, sans qu'on pressure le pays. — Il est vrai que l'Empire fait appel à l'emprunt. Mais l'emprunt est chose juste, qui fait supporter leur part aux générations futures, dans les entreprises qui leur profiteront autant et plus qu'à la génération actuelle. En cela comme en tout, l'abus seul est mauvais. Mais la rareté des emprunts les légitime, et leur réussite prouve leur opportunité. Or ceux de l'Empire sont rares, et couronnés d'un plein succès..... Le 7 mars 1854,au début de la guerre de Crimée, le Corps Législatif autorisa un emprunt de 250 millions ; l'Empereur lui en demanda, par la suite, deux autres, pour le même objet ; il en obtint un de 500 millions au début de la guerre d'Italie. Au lieu de recourir aux banquiers, le ministre des finances Bineau ouvrit, pour le premier d'entre eux, une souscription publique ; ses successeurs l'imitèrent. L'innovation était heureuse, et les souscripteurs affluèrent. « Le résultat dépassa toutes les espérances » [4] ; en quelques mois, le pays offrit 1.700 millions de plus qu'on ne lui demandait. Dans toutes les autres occasions, semblable empressement se manifesta. — Sans doute, par ces emprunts, la dette se trouvait augmentée, en même temps que l'amortissement suspendu. Mais on devait reprendre bientôt l'amortissement ; d'autre part, il y avait à défalquer de l'augmentation de la dette, la diminution d'intérêts, de 21 millions 1/2, obtenue par la conversion de la rente 5 0/0 en 4 1/2. Enfin les charges nouvelles, relativement faibles en somme, que cette augmentation imposait au pays, n'étaient-elles pas compensées, et au-delà, par deux guerres glorieuses, l'amélioration et l'accroissement de l'armée, la réfection

1. Discours à l'ouverture de la session législative, 14 février 1853.
2. *Ibid.* 16 février 1857.
3. *Ibid.* 19 janvier 1858.
4. *Ibid.* 26 décembre 1854.

de la flotte et le développement des travaux publics et des chemins de fer ?

Les travaux publics sont en effet l'une des grandes pensées du règne. Dès 1852, le Prince-Président en fait entreprendre un certain nombre. L'Empereur, dans les années suivantes, les fait pousser fébrilement, et en amorce beaucoup d'autres. La période d'activité économique dans laquelle le pays est entré nécessite cette activité des ingénieurs. L'Empire le comprend, et fait son devoir en la stimulant. — Pour l'agriculture, il défriche les landes et les marais. Pour l'agriculture, le commerce et l'industrie surtout, il étend, construit et perce de nombreuses voies de communication, « qui seules, par leur développement, peuvent permettre de lutter avec l'industrie étrangère » [1]. Dès 1857, il a livré à la circulation 1.330 kilomètres de chemins de fer ; il achève le premier réseau, le plus productif ; il creuse des canaux ; il creuse de nouveaux ports, et améliore les anciens. — En même temps, d'autres ingénieurs tracent le plan de villes modernes, aux larges avenues droites, aux jardins spacieux ; et, sur leurs indications, les démolisseurs abattent les vieilles bâtisses, les architectes alignent des maisons à six étages. Partout, ce goût des embellissements transforme les vieilles cités, et les endette. Versailles construit une préfecture qui deviendra aisément l'hôtel du Président de la République. Sous la direction de l'habile administrateur Chevreau, Lyon se couvre de plâtras, qui font place à de longues artères. C'est Paris surtout que les maçons envahissent. Ils viennent de la Creuse en nombreuses bandes, ils touchent des salaires fabuleux, et beaucoup, partis tâcherons, s'en retournent au pays riches entrepreneurs. Haussmann ne leur laisse pas de répit. L'Empereur inaugure, en 1858, le boulevard Sébastopol ; en 1862, le boulevard du prince Eugène. Bientôt la rue de Rivoli, l'avenue de l'Opéra vont étendre à perte de vue leurs galeries et leurs façades. Déjà le nouveau Louvre se dresse dans toute sa splendeur : de Saint-Germain-l'Auxerrois à l'Arc du Carousel, les N surmontés de la couronne impériale se mêlent aux chiffres des Valois ; de la Cour Carrée aux Tuileries, l'énorme palais « vaste et sourd », achevé enfin, après plusieurs siècles d'efforts, apparaît bien comme le centre historique et artistique de la France, et, par la majestueuse harmonie de ses lignes et la noblesse grave de ses plans, met le sceau définitif à la beauté de la somptueuse capitale.

1. Discours à l'ouverture de la session législative, 1er mars 1860.

Le luxe de Paris, la prospérité du pays, s'étalent aux yeux des étrangers, lors de l'Exposition universelle de 1855. Une autre, plus éclatante encore, la suivra. Mais, à tous déjà, celle-là révèle que le grand mouvement économique est commencé, que la richesse nationale va s'accroître plus encore. Les armes françaises triomphent ; mais Napoléon III ne se loue pas moins du triomphe de notre commerce et de nos industries : « A l'époque de civilisation où nous sommes, les succès des armes, quelque brillants qu'ils soient, ne sont que passagers ; c'est, en définitive, l'opinion publique qui remporte toujours la dernière victoire... Forgeons des armes sans ralentir nos métiers : soyons grands par les arts de la paix comme par ceux de la guerre...[1] »

A l'extérieur, la situation de la France, pendant la première phase de l'Empire, est tout aussi prospère, et l'Empereur en tire les mêmes avantages et la même gloire.

L'Angleterre, notre antique ennemie, est devenue notre alliée. C'est avec elle que la France combat les Russes. Ses commerçants entretiennent avec les nôtres les relations les plus actives ; il n'y a point de prévenance que les deux nations ne se fassent, et la reine Victoria assiste à l'inauguration de la statue de Napoléon Ier, à l'extrémité de la rade de Cherbourg. — Avec tous les autres États de l'Europe, nous entretenons, généralement, de bons rapports. Toutes les puissances ont reconnu le nouveau Gouvernement. « L'Empereur d'Autriche,» en 1854, conclut « un traité défensif, offensif bientôt peut-être, qui unit sa cause à celle de la France et de l'Angleterre[2] » En 1856, « partout nos alliances se sont étendues et raffermies...[3] » « Les relations de la France avec les puissances étrangères n'ont jamais été meilleures[4] » qu'en 1858. La France a droit au respect de toutes les puissances ; et sa modération même suffit, d'ordinaire, à le lui obtenir.

Mais, s'il faut plus pour cela, elle est assez forte pour ne point reculer devant le sacrifice à faire ; il lui suffit que sa dignité le réclame. Son intérêt aussi peut lui faire tirer l'épée. Et elle tient à honneur de conserver son plus beau titre de noblesse en secourant les opprimés et en délivrant les peuples. — Certes, pareille théorie peut

1. Discours de l'Empereur à la distribution des récompenses à la suite de l'Exposition universelle, 16 novembre 1855.
2. Discours à l'ouverture de la session législative, 26 décembre 1854.
3. *Ibid.*, 3 mars 1856.
4. *Ibid.*, 19 janvier 1858.

mener loin, bien loin de cette paix que le prince Louis-Napoléon a promise dans son toast de Bordeaux. Mais on pardonne aisément aux guerres glorieuses ; ce sont les autres seules qui révoltent. Or, l'Empire autoritaire termine glorieusement les guerres qu'il entreprend. — Les relations rompues avec la Russie, Napoléon III forme l'armée d'Orient, qui va prendre en Crimée la revanche de Moscou. « L'armée et la flotte », dès le premier jour, par leur ardeur et leur discipline, « méritent bien de la patrie... La guerre, il est vrai, entraîne de lourds sacrifices ; cependant, tout commande de la pousser avec vigueur... [1] » Le temps se passe ; la maladie, le cruel hiver, déciment nos troupes ; mais il faut continuer la lutte : « Oui, oui ! » s'écrie le Corps Législatif enflammé. A la fin, la fortune « décide en faveur des armées alliées une lutte acharnée [2] ». La ville redoutable est prise, les morts oubliés, les vainqueurs fêtés, l'Empire acclamé. Un Congrès se réunit à Paris, et, le 16 avril 1856, se sépare après avoir réglé à nouveau la question d'Orient et la guerre maritime. — En Chine, en Cochinchine, en Syrie, nos drapeaux flottent sur des terres conquises ou protégées, les faits d'armes de nos soldats confirment leur prestige ; Faidherbe organise le Sénégal. — Mais surtout la France, une fois de plus, a rabaissé la superbe de la maison d'Autriche ; une fois de plus elle a témoigné de la générosité de son âme, en ne restant pas sourde à l'appel de la sœur latine ; elle est venue vers elle, une fois de plus, non pour la dépouiller, mais pour la défendre,

les deux ailes ouvertes,
Par la route de l'aigle et de la liberté [3].

Les difficultés naîtront bien vite de cette héroïque aventure, les fautes suivront ; l'opinion réfléchira, fera des réserves. Mais le premier mouvement du peuple, de la nation tout entière, est de joie et d'enthousiasme. Montebello, Palestro, Magenta, Solférino, ces syllabes subitement glorieuses sonnent sur les lèvres comme des notes nouvelles de la grande fanfare guerrière, tantôt lugubre, tantôt éclatante et semblable à l'allègre chanson de l'alouette gauloise, que la France, depuis mille ans, compose avec les noms de ses batailles, et qui, en 1815, s'était interrompue sur un gémissement si douloureux ! La Savoie et Nice, « par le libre consentement du souverain

1. Discours à l'ouverture de la session législative, 26 décembre 1854.
2. *Ibid.*, 3 mars 1856.
3. Leconte de Lisle. A l'Italie, (*Poèmes barbares*).

légitime appuyé de l'adhésion populaire, » rentrent, pour jamais, cette fois, dans le sein de la mère-patrie ; la frontière des Alpes est fermée, et la France, désormais, peut se flatter de l'espoir que, dans quelques années, elle aura complété son *pré carré*.

Ainsi l'Empire, au moment où les troupes victorieuses font à Paris leur entrée solennelle, est à l'apogée de sa splendeur, et l'Empereur à l'apogée de sa puissance. Une double constatation s'impose alors. — D'abord, le régime autoritaire n'a pas faibli. Au procès de Montalembert, le président Berthelin coupe la parole à Berryer, son avocat : « Je ne peux vous laisser dire que la liberté n'existe plus en France.» Et Berryer de s'écrier avec indignation : « Ah ! monsieur le Président, s'il en est ainsi, s'il faut mentir, mentir, mentir, je n'ai plus qu'à me taire, je n'ai plus qu'à m'asseoir. Je renonce à la parole. »— Et cependant, « tout va bien », et Napoléon III, dans ses discours et dans ses messages, le constate avec complaisance. Chaque année, en ouvrant la session législative, il tient le même langage : « Le pays prospère, il faut en convenir;... le mouvement du progrès ne s'est pas ralenti...[1] » Il suffit que « l'action du Gouvernement... se borne à faire ce qu'il y a de plus utile, suivant les circonstances, dans les branches diverses de l'Administration...[2] » « N'avons-nous pas vu les villes se transformer, les campagnes s'enrichir par les progrès de l'agriculture, et le commerce extérieur s'élever au-delà de toute prévision ? Félicitons-nous donc, en jetant un regard sur le passé..., d'avoir traversé dix années, au milieu du calme des populations satisfaites, et de l'union des grands Corps de l'État[3] ». Les Conseils généraux votent, d'enthousiasme, des félicitations à l'Empereur, et de Morny, qui préside celui du Puy-de-Dôme, annonce l'intention formelle du souverain « de lancer la France », plus avant encore, « dans les travaux de la paix... »

De cette double constatation, une conclusion se dégage avec évidence. Le consentement populaire, qui est la raison de vivre de tout régime, et, plus que de tout autre, du régime césarien appuyé d'une démocratie césarienne, le consentement populaire est absolu, sincère, enthousiaste, parce que la satisfaction populaire est sincère, réelle, absolue ; et la satisfaction populaire est telle parce que les événements extérieurs et intérieurs ont servi l'Empire, et que la prospérité du pays a rejailli en reconnaissance sur l'Empereur. Sans doute, les

1. Discours à l'ouverture de la session législative, 16 février 1857.
2. *Ibid.*, 19 janvier 1858.
3. *Ibid.*, 27 janvier 1862.

précautions que l'Empire a prises sont pour quelque chose dans cet enthousiasme ; en faisant taire quelques mécontents, en rudoyant les vieux partis, en ménageant toute l'autorité au chef de l'État, en lui accordant parfois l'arbitraire, elles en accroissent et en échauffent l'expression. Mais elles ne font que cela : l'enthousiasme existe par lui-même spontanément ; spontanément la nation exalte le régime, le prince, la dynastie, dès lors que les circonstances présentes sont favorables pour la nation.

L'avenir, toutefois, laisse à l'observateur quelque inquiétude. Par cela même que la prospérité actuelle est la cause première de la force du régime, il tremble en songeant que les nations ne peuvent être constamment heureuses, et que c'est une grande témérité pour un régime, que de compter sans le malheur.

Or, si la prospérité de la France donne au pouvoir une telle force, c'est qu'il a assumé l'énorme responsabilité de tout ce qui se fait de bon ou de mauvais dans l'État, des succès comme des échecs. — Actuellement, il arrive que la somme du bien l'emporte considérablement sur celle du mal. Comme l'Empereur prévoit tout et inspire tout, on lui fait honneur de tout le résultat obtenu ; le résultat est excellent, et l'Empereur est applaudi. On ne se contente pas de reporter sur lui le mérite des résultats matériels, dans la préparation desquels, en effet, il est activement intervenu : « Les courtisans ne manquent point pour faire un mérite à leur maître de ce qu'après plusieurs mois de pluie, le soleil a brillé un jour de fête, ou de ce que le blé et le vin se sont vendus plus cher [1]... » — Aussi, que tout aille mal ou seulement moins bien, et son autorité se tournera contre lui ; les griefs le harcèleront, les reproches l'accableront pour des maux auxquels il ne peut rien, pour des fautes dans lesquelles il n'est pour rien. A la moindre occasion, « le malaise réside dans les esprits. Lorsqu'une crise survient, il n'est sorte de faux bruits et de fausses doctrines que l'ignorance et la malveillance ne propagent... » Sans doute alors « le devoir des bons citoyens est de répandre partout les sages doctrines »... mais ils auront beau faire, ils n'arriveront pas toujours à « fortifier ces cœurs vacillants... qui sèment le découragement, et augmentent le malaise par leurs alarmes imaginaires [2]... » On chargera, inconsidérément peut-être, le pouvoir de tous les désastres et de tous les

1. Émile Ollivier, article dans *la Presse*.
2. Discours à l'ouverture de la session législative, 16 février 1857.

mécomptes, comme on l'a loué inconsidérément pour tous les succès. « Gare le premier souffle des agitations populaires ! gare le premier levain de mécontentement qui fermentera dans les masses[1] » : leur colère sera terrible, leur attitude redoutable ! Et ne te plains pas, César impuissant, de cette attitude et de cette colère, ne te plains pas de ce brutal revirement... *Tu l'as voulu, Georges Dandin !*

Il n'y a qu'un remède à ce péril, et Napoléon Ier n'a pas hésité à s'en servir. Il a bien donné à son pouvoir une origine populaire, mais il l'a maintenu sans le concours effectif et direct du peuple : « Le premier vote obtenu, ou plutôt enlevé, au bon moment, plus de registres ouverts dans les mairies, plus de boîtes à scrutin, plus d'élections de bas en haut[2]... » « Le nouvel acte constitutionnel » dit Taine du sénatus-consulte du 16 thermidor an X « retire à la nation le droit de nommer ses représentants ; elle ne nommera plus que des candidats à la députation, elle n'interviendra dans cette nomination que « par une participation illusoire et métaphysique[3] ». — Napoléon III, plus logique, mais moins prudent, n'a pas employé ce remède radical ; il n'a employé que des expédients anodins, et le péril reste menaçant. Au lieu de fermer la boîte à scrutin, il l'a laissée ouverte ; il n'a point ligotté le suffrage universel.

Oh ! sans doute, il prend mille soins pour mener ce suffrage à la baguette et remplir cette boîte de bulletins blancs... Il « garde sur pied la landwehr électorale, la passe en revue, la tient en réserve, et lui livre, en coupes réglées, les élections générales et locales[4] ». Au cas où il serait battu cependant, au cas où les élections lui seraient contraires, il a renfermé la machine gouvernementale sous une cloche de verre hermétiquement close, en seule compagnie du Pouvoir Exécutif, de sorte que Messieurs les représentants du peuple puissent en critiquer, non en gêner le fonctionnement. A tout hasard, il s'est réservé de remettre tout en question par le plébiscite, et de recouvrer par là sa pleine et entière omnipotence. — Tout cela est habilement combiné. Mais qu'importe ! s'il doit céder, il cèdera. Il hésitera à risquer le tout pour le tout ; il acceptera donc les critiques des représentants, et, s'ils viennent à trouver un passage étroit pour arriver jusqu'à la machine, il sera forcé de subir leur direction. Et quant à

1. Duc de Broglie, *Vue sur le Gouvernement de la France.*
2. *Ibid.*
3. Paroles de Napoléon Ier (*Correspondance*, XXX, 343, Mémoires dictés à Sainte-Hélène.)
4. Duc de Broglie, *Vue sur le Gouvernement de la France.*

empêcher l'élection de députés animés de si noirs desseins : si les événements lui donnent tort et si l'opinion publique s'émeut, ni la restriction des libertés individuelles, ni la candidature officielle ne pourront y réussir ; le suffrage universel peut bien, un temps, demeurer docile ; mais, s'il cesse d'être satisfait, il est bien certain que sa docilité, malgré toutes les lisières du monde, ne sera plus de longue durée... Bref, l'immense danger que ferait courir au trône impérial un mécontentement populaire ne saurait être, si habile que soit l'Empire, absolument conjuré.

Il y a des raisons, au contraire, pour qu'il soit accru, et plus redoutable à l'Empire qu'à aucun autre régime. — Le suffrage universel est sans doute un moyen de gouvernement pour le césarisme ; mais c'est aussi un instrument d'éducation et une garantie de liberté. Car, en s'en servant, bien ou mal, il n'importe, le peuple « acquiert le sentiment de sa force [1] » ; et la façon même dont on le guide, avec un peu de dédain, dans l'exercice de son droit, le pousse souvent, par pure contradiction, à l'exercer seul, et, ce qui est plus grave, à en absuser. En effet, cette tutelle dans laquelle le Pouvoir a placé le peuple et la Chambre, comme elle a enlevé à la Chambre ses chefs instruits, éloquents, expérimentés, a privé le peuple de ses conducteurs ordinaires, prudents, avisés, de bon conseil. Les circonscriptions ont été bouleversées, les vieilles relations de patronage et de clientèle rompues. L'Administration a monopolisé à son profit la direction totale du suffrage universel ; que la mésentente se mette entre elle et lui, il sera livré à lui-même, il demeurera sans mentor. — Et cependant, plus que jamais, des mentors désintéressés, des chefs de bon conseil lui seraient utiles, et le Pouvoir lui-même, il n'est pas difficile de le présumer, regrettera bientôt de l'en avoir frustré. Car l'Empire, en prétendant enrégimenter une force de nature, ne l'a ni instruite, ni moralisée ; il l'a dispensée de vouloir, il ne l'a pas habituée au libre examen, à la juste critique ; et dès lors, le jour peut-être où viendra la tempête toujours possible, — ignorante, inconsciente, impatiente, anarchique, elle qui l'a flatté jadis, elle le submergera.

Le Breuil (Indre), 7 août 1899.

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*

DEUXIÈME PARTIE

DE L'EMPIRE AUTORITAIRE A L'EMPIRE LIBÉRAL

(1860-1870)

CHAPITRE PREMIER

LE RÉVEIL DE L'OPPOSITION. — CAUSES NATIONALES

I. — *Politique commerciale* de l'Empereur ; les protectionnistes..... p. 206
II. — *Politique hors d'Europe.* — L'esprit d'aventures. Expédition du Mexique ; échec ; critiques..... p. 207
III. — *Politique des nationalités.* — En théorie : noblesse du principe ; mais effets dangereux. — En fait : Embarras immédiats causés par la guerre d'Italie ; cléricaux et démocrates ; embarras ultérieurs : qui-vive perpétuel. 1866 : Sadowa ; panique..... p. 209
IV. — *Au total,* affaiblissement de la France. Émotion de l'opinion ; désir de contrôler le Pouvoir Exécutif..... p. 214

« Messieurs », disait Napoléon III, le 8 février 1859, en ouvrant la session législative, « la France, vous le savez, a vu, depuis six ans, son bien-être augmenter, ses richesses s'accroître, ses dissensions intestines s'éteindre, son prestige se relever... ; — et cependant, il surgit, par intervalle, au milieu du calme et de la prospérité générales, une inquiétude vague, une sourde agitation, qui, sans cause bien définie, s'empare de certains esprits et altère la confiance publique... » Cette inquiétude vague des populations, dont s'émeut le Pouvoir, et qui, vers l'époque où elle se produit, glisse à peine, comme une ride légère et fugitive, sur la moire des eaux tranquilles, ne va pas tarder, — l'heure du triomphe passée et les lampions éteints, — à les agiter plus souvent et plus vivement, jusqu'à les troubler profondément au bout de quelques années. De 1859 ou 1860 à l'automne de 1869, le

malaise de la France, d'abord imperceptible et pressenti plutôt que démontré, progresse sans relâche, devient palpable, puis évident, puis menaçant; au début, l'opposition se réveille et murmure; à la fin, elle agit et gronde.

De ce réveil, les causes premières et déterminantes sont des causes nationales. C'est la politique extérieure de l'Empire qui, après avoir été louée par toutes les bouches, donne lieu aux griefs les plus graves, les plus généraux, les plus tenaces.

I

La politique commerciale de l'Empereur est un objet de critiques acerbes, de la part même d'un grand nombre d'impérialistes.

Napoléon III était libre-échangiste; il avait été initié, en Angleterre, aux avantages de la liberté commerciale; il était fermement résolu à en doter la France. Bien entendu, il ne poussait pas la doctrine à ses extrêmes limites; et, prudemment, il comptait sur le traité de commerce pour servir de transition nécessaire. — Le 5 janvier 1860, il adressa au ministre d'État, Fould, la lettre ouverte, qui fit sur les contemporains une impression profonde, et dans laquelle il développait un vaste programme économique; ce programme dont la liberté commerciale donnait, en quelque sorte, la clef, se résumait ainsi : Suppression des droits sur la laine et les cotons; réduction successive sur les sucres et les cafés; amélioration énergiquement poursuivie des voies de communication; réduction des droits sur les canaux, et, par suite, abaissement général des frais de transport; prêts à l'agriculture et à l'industrie; travaux considérables d'utilité publique; suppression des prohibitions; traités de commerce avec les puissances étrangères. — Pour réaliser ce programme, la Constitution lui assignait les droits les plus larges. En particulier, il avait le droit de faire seul les traités de commerce, et d'y stipuler des tarifs ayant force de loi; il en usa sans hésitation.

La lettre du 5 janvier ne faisait que divulguer des négociations très secrètes engagées, au su de l'Empereur et sous sa direction, entre Michel Chevalier, Rouher et Baroche d'une part, Gladstone et Cobden de l'autre; le traité de commerce anglo-français devait en sortir peu de temps après; il fut signé le 23 janvier. — Il marquait, en fait de poli-

tique commerciale, une orientation toute nouvelle ; il n'avait fait d'ailleurs « qu'avancer l'époque de modifications salutaires, et donner à des réformes indipensables le caractère de concessions réciproques, destinées à fortifier l'alliance de deux grands peuples [1]. » — Il resta le plus important, et le modèle de tous les autres ; car beaucoup le suivirent ; et les résultats immédiats répondirent aux espérances de l'Empereur : « La liberté commerciale », disait-il en 1865 [2], « inaugurée par le traité avec l'Angleterre, s'est étendue à nos relations avec l'Allemagne, la Suisse, et les Royaumes-Unis de Suède et de Norvège... ; c'est grâce à une législation libérale... que notre commerce extérieur... monte aujourd'hui au chiffre prodigieux de plus de 7 milliards... »

Cependant Napoléon III eut à lutter contre la tradition protectionniste, et ne la vainquit pas. Les grands centres manufacturiers de France ne se convertirent point à la doctrine, en contestèrent les conséquences heureuses, en exagérèrent les inconvénients. Les partis conservateurs virent dans le traité de 1860, une défaillance envers l'Angleterre jalouse de nos succès et mécontente de nos conquêtes ; ils se considérèrent comme atteints au vif de leurs intérêts ; la protection du travail national avait été leur mot d'ordre depuis plus de quarante ans ; ils reprochèrent comme une trahison à l'Empire, de négliger leurs préjugés.

II

Hors d'Europe, la politique de l'Empire en vint bientôt à soulever de violentes attaques ; celles-là, malheureusement, moins discutables.

L'esprit d'aventures est propre à tous les pouvoirs qui n'ont pas à redouter le contrôle, un peu court de vues parfois, des Parlements. Le Gouvernement, mieux que les législateurs, peut et sait risquer quelques sacrifices immédiats pour assurer, dans l'avenir, à son pays, des avantages plus considérables. A ce point de vue, son indépendance a souvent de bons résultats. Mais que l'indépendance dégénère en arbitraire, que le Gouvernement se soucie peu des parlementaires chagrins, sachant bien qu'en définitive, ils le suivront : cet arbitraire et cette omnipotence peuvent l'engager dans des aventures,

1. Discours à l'ouverture de la session législative, 1er mars 1860.
2 *Ibid.*, 15 février 1865.

non plus seulement audacieuses, mais périlleuses et folles. Voilà sur quelle pente roulait le Second Empire ; et il s'y sentait précipité par l'obligation de sauvegarder les intérêts pécuniaires et matériels des agioteurs bien en cour, imprudemment exposés dans d'assez troubles affaires.

Après la romanesque expédition de Chine, après la profitable expédition de Cochinchine, après l'honorable expédition de Syrie, approuvées par l'opinion, l'esprit d'aventures le poussa enfin à l'expédition absurde et impopulaire du Mexique. — Malgré l'héroïque assaut de Puebla, malgré trois années de marches et de contre-marches, de guérillas et de contre-guérillas, Napoléon III, sans avoir rien obtenu, sans avoir tiré aucun profit matériel de cette entreprise où il s'était fourvoyé sans motif et sans prudence, dut rappeler honteusement ses troupes découragées, sur l'invitation expresse des États-Unis. Il essaya de sauver son amour-propre en passant la main à l'Empereur Maximilien ; Maximilien fusillé, le chimérique Empire mexicain s'écroula ; et l'Empire français en ressentit le terrible contre-coup.

Cette fois, l'opinion fut unanime. — Elle s'éleva contre les opérations financières qui avaient motivé ou accompagné la guerre. On parlait surtout avec colère de ce banquier suisse Jecker, que de Morny, à court d'argent, avait fait naturaliser français : Jecker ayant une grosse créance sur le Mexique, Napoléon III, grâce à des conseils intéressés, en avait, au prix de notre sang, réclamé le paiement injustifié. Autre chose : un emprunt mexicain avait été couvert par les petits capitalistes français ; notre défaite les ruinait ; « on accusa le Syndicat des banquiers Picard, Fould et Cie, d'avoir gagné 13 millions sur la première émission des obligations mexicaines, et 4 millions sur les pagarès, alors que les actionnaires eux-mêmes avaient moins de 10 millions sur la première opération, et 240.000 francs à peine sur la seconde, et que les souscripteurs avaient à peu près perdu leur mise [1]. » En 1868, on vota une indemnité aux porteurs des obligations mexicaines. Mais cette réparation fut insuffisante, et l'on avait prononcé dans les masses le mot de corruption. — Les pertes militaires étaient pires que les pertes d'argent. Le Mexique avait vidé nos cadres, épuisé et décimé nos meilleures troupes ; elles avaient fait preuve, une fois de plus, de bravoure, parfois de cruauté ; des chefs hardis s'étaient distingués ;

1. Rapport du préfet de police Piétri, *Papiers et correspondance de la famille impériale.*

mais elles revenaient découragées,réduites par le vomito-négro autant que par les balles ; et cependant nos garnisons de France manquaient d'hommes, d'officiers et de matériel. — Quant à l'échec diplomatique, il était indéniable et cruel, et blessait vivement notre orgueil. — « Il ne peut rien sortir de ce conflit », avait déclaré Napoléon III en 1862, « qui soit de nature à altérer la confiance dans l'avenir [1]... » Déjà inquiet, en 1863, il avait plaidé les circonstances atténuantes : « ... Dans la vie des nations, se produisent des événements imprévus, *inévitables*, qu'elles doivent envisager sans crainte et supporter sans défaillance : de ce nombre... l'occupation *obligée* du Mexique... Ayons donc foi dans nos entreprises d'outre-mer : commencées pour venger notre honneur, elles se termineront par le triomphe de nos intérêts [2]... » Hélas ! on comprit trop tard que l'occupation n'avait en rien été « obligée » ; et bientôt elle se termina par le désastre de nos intérêts et la diminution de notre prestige.

III

En Europe, la politique des nationalités allait nous créer des embarras plus grands encore et nous porter des coups plus rudes.

La politique des nationalités repose sur un noble et généreux principe, sur un principe révolutionnaire, auquel les républicains, farouches adversaires de l'Empire, ne refusaient pas leur adhésion ; ils en étaient même, pour la plupart, de chauds partisans. — Ce principe ne consiste pas, à la vérité, à ériger en règles strictes des dissemblances et des similitudes contestables de races, à faire rentrer, bon gré mal gré, et par la force au besoin, les populations dans des casiers ethnographiques, comme autrefois dans les États des rois ou des principicules. On entend, au contraire, par ce principe, « un droit des populations supérieur aux fatalités de race et aux combinaisons artificielles », et c'est pourquoi, il est légitime de le saluer « comme le principe auquel le monde et l'avenir appartiennent [3]. »

Toutefois, l'accueil fait à ce principe n'était pas toujours également enthousiaste, et, sans en nier la valeur, de sages esprits y appor-

1. Discours à l'ouverture de la session législative, 27 janvier 1862.
2. *Ibid.*, 5 novembre 1863.
3. Emile Ollivier, *Discours du 15 mars* 1867.

taient de prudentes réserves. — Tout séduisante qu'elle soit, disaient-ils, il n'est aucunement certain que la politique des nationalités réussisse à prévaloir : à quoi bon bouleverser l'équilibre européen pour y substituer une chimère, auxquels les États s'opposeront, et que les peuples sont encore loin d'adorer tous, au risque de déchaîner, pour des siècles, des luttes inutiles et acharnées? — Mais il existe une autre considération plus forte encore. Quelque passion généreuse qui conduise les Français, quelque noble idée qui les enflamme, un devoir s'impose à eux plus strictement; c'est de ne point sacrifier la France à leur passion, leur patrie à l'humanité. Or, s'ils adoptent franchement la politique des nationalités, son succès sera pour eux pire que son avortement : car ce succès amènera la ruine, au moins l'abaissement de la France. En effet, que produira la libre volonté des peuples? de petites agglomérations? peut-être, dans quelques cas, et pour un temps : mais, bien plus probablement, des agglomérations considérables et de vastes États, fédératifs d'abord, puis centralisés; et tous, gros de menaces pour l'avenir, collés aux flancs de cette France qui a trouvé, si longtemps, sa plus grande force dans sa précieuse unité et dans la division de ses voisins.

Les faits, malheureusement, devaient confirmer ces tristes prédictions. La politique des nationalités ne réussit qu'à notre détriment.

Elle avorta quand Napoléon III voulut l'appliquer à la question polonaise. En 1863, lors de la dernière insurrection de Pologne, il voulut « soumettre cette question à un tribunal européen... Cet appel, » disait-il, « sera entendu, j'aime à le croire... » ; il indiquait là une voie « qui conduisait au progrès par la conciliation et la paix...[1] » Le tribunal européen ne se réunit pas, la Pologne demeura sous le joug. — La politique de l'Empereur aura des succès plus douloureux que cet échec.

La guerre d'Italie, malgré l'entraînement réel du pays, n'avait pas été sans causer de grandes alarmes et un vif mécontentement dans le parti clérical et chez beaucoup de conservateurs. Conservateurs et cléricaux avaient retrouvé en Napoléon III le carbonaro de 1830, à l'affût des conspirations révolutionnaires; ils le blâmaient de se trouver d'accord avec les libéraux et les démocrates ; la marche de

1. Discours à l'ouverture de la session législative, 5 novembre 1863.

l'Italie vers l'unité, ils la redoutaient surtout pour le territoire pontifical ; et, à ce point de vue, ils affichaient une grande méfiance à l'égard des projets du souverain. L'Empereur, à l'ouverture de la session de 1860, revint là-dessus avec amertume ; tout en protestant bien haut contre de pareilles insinuations : « Je ne puis passer sous silence, » déclara-t-il, « l'émotion d'une partie du monde catholique ; elle a cédé subitement à des impressions si irréfléchies, elle s'est jetée dans des alarmes si passionnées ; le passé, qui devait être une garantie de l'avenir, a été tellement méconnu, les services rendus tellement oubliés, qu'il m'a fallu une conviction bien profonde, une confiance bien absolue dans la raison publique, pour conserver, au milieu des agitations qu'on cherchait à exciter, le calme qui seul nous maintient dans le vrai. Les faits cependant parlaient assez haut d'eux-mêmes : depuis onze ans, je soutiens seul à Rome le pouvoir du Saint-Père, sans avoir un seul jour cessé de révérer en lui le chef de notre religion... » — La guerre brusquement achevée par le traité de Villafranca, le retour décidé soudain, la colère des démocrates et des libéraux, qui, cette fois, avaient fait crédit à l'Empire, ne fut pas moins prompte à se retourner contre lui ; et ils ne lui pardonnèrent pas leur désillusion, malgré les paroles d'excuse, fort belles d'ailleurs, par lesquelles l'Empereur justifia ce retour imprévu : « La difficulté de l'entreprise n'aurait pas arrêté l'élan de mon armée, si les moyens n'eussent été hors de proportion avec les résultats à attendre. Il fallait se résoudre à briser hardiment les entraves opposées par les territoires neutres et alors accepter la lutte sur le Rhin comme sur l'Adige. Il fallait partout franchement se fortifier du concours de la Révolution. Il fallait répandre encore un sang précieux qui n'avait que trop coulé déjà : en un mot, pour triompher, il fallait risquer ce qu'il n'est permis à un souverain de mettre en jeu que pour l'indépendance de son pays... [1] » — Le mécontentement des catholiques et celui des libéraux fut noyé, il est vrai, dans le délire patriotique du reste de la nation, dans la célébration des victoires, dans les fêtes de l'annexion. Mais, à côté des embarras passagers, la guerre d'Italie allait faire connaître à l'Empire des embarras ultérieurs plus grands et plus durables.

Napoléon III eut d'abord la pensée d'asseoir l'unité italienne sur une base simplement fédérative ; le Pape serait Président honoraire de la Confédération. Le projet échoua. Le Pape le rejeta avec indi-

1. Réponse aux discours des grands Corps de l'État, à l'occasion de sa rentrée à Paris, 19 juillet 1859.

gnation. Les Italiens et la maison de Savoie espéraient mieux. Déjà Garibaldi chassait les Bourbons de Naples. Les Marches et l'Ombrie, arrachées à la Papauté par la victoire de Castelfidardo, remportée par Cialdini et l'armée piémontaise sur Lamoricière et les troupe spontificales, acclamaient Victor-Emmanuel. L'Italie était faite, moins Rome et Venise. Venise bientôt délivrée, — le sort de Rome, occupée par nos troupes depuis 1849, dépendait de la volonté de l'Empereur.

Dès lors, Napoléon III dut se résoudre à faire durer ce provisoire ; à repriser sans cesse ce vieux lambeau de puissance temporelle qui restait accroché encore aux épaules de la Papauté ; sans que ses efforts pourtant nous attirassent autre chose que l'ingratitude des Italiens, dont il avait permis et secondé l'unification, et du Pape batailleur dont il avait méconnu les intérêts.

Il espéra consolider cette situation instable en imposant à Victor-Emmanuel la convention du 16 septembre 1864. Par cette convention, le royaume d'Italie s'engageait à respecter le territoire du Saint-Siège, et, pour manifester plus clairement sa bonne foi, à transporter sa capitale de Turin à Florence. « En reconnaissant ainsi les États de l'Église », disait Napoléon III, le 15 février 1865, à l'ouverture de la session, « le royaume d'Italie permettra bientôt que nous retirions nos troupes de Rome. » Mais quoi ! le traité signé, le départ de nos troupes effectué, il fallut se résigner à veiller encore et sans cesse sur le petit État romain. — Or, le *statu quo* créa mille difficultés à l'Empire et ne contenta personne. D'une part, Pie IX refusa de reconnaître la convention du 16 septembre. De l'autre, l'Italie ne renonça pas à la consécration suprême de son unité reconquise : Rome capitale ! Deux tentatives furent dirigées sur Rome et repoussées. A Aspromonte, Garibaldi fut arrêté par les troupes italiennes elles-mêmes. A Mentana, les garibaldiens furent écrasés par nos troupes, une fois encore venues au secours du Pape, et Garibaldi fut fait prisonnier. — De nouveau, le péril était écarté. Mais Victor-Emmanuel, à n'en pouvoir douter, poussait et pressait les garibaldiens, et n'attendait pour entrer en scène qu'une occasion favorable. Cherchant en vain à sortir honorablement de cette impasse, Napoléon III restait sur le qui-vive. Pendant les dernières années de son règne, la situation précaire qu'il s'était ainsi créée fut pour lui une cause constante de faiblesse et une source de déceptions ; chaque jour, l'incertitude où il se trouvait le compromettait un peu plus, jusqu'à ce que sa chute dénouât enfin l'imbroglio : le 20 septembre 1870, les Italiens entreront dans Rome.

Les affaires d'Allemagne, comme celles d'Italie, plus encore que celles d'Italie, préparèrent cette chute, et firent comprendre à l'opinion les conséquences logiques, mais terribles, de la politique des nationalités. Dans le grand duel qui se préparait entre la maison d'Autriche et la maison de Hohenzollern, les deux adversaires, voyant en l'Empereur l'arbitre de la situation, lui offrirent à l'envi les avantages les plus considérables. Mais il fallait se décider vite et nettement. Napoléon III, dupé par Bismark et rêvant aussi d'interventions plus compliquées, espérant, plus tard, à son heure, décider, avec plus d'autorité encore, de l'issue d'une lutte longue et douteuse, perdit tout pour n'avoir pas, tout de suite, pris quelque chose; et, sans arrhes dans la main, la France fut surprise par le coup de tonnerre de Sadowa. — La défaite des Autrichiens nous atteignait au cœur, autant qu'eux. Aussi l'impression fut immense et tourna presque à la panique. L'intervention était-elle encore possible et souhaitable? L'opinion hésitait, tâtonnait, s'effrayait. D'ailleurs, il circulait une nouvelle plus alarmante encore : la France n'était pas prête ; rien n'était prêt ; les diplomates ne s'étaient assurés d'aucun concours ; l'armée surtout, épuisée, diminuée, mal encadrée, plus brave qu'instruite, n'était pas immédiatement mobilisable... Or, là bas, les événements se précipitaient : à la fin, le destin de l'Europe centrale se régla sans nous, contre nous. La Prusse victorieuse repoussa dédaigneusement nos prétentions; l'Angleterre nous desservit ; Belgique, rive gauche du Rhin, Luxembourg, toute compensation nous échappa. Notre neutralité flottante nous coûta plus qu'une guerre néfaste. — En ouvrant la session de 1867, l'Empereur pallia son effroyable maladresse en rejetant sur la fatalité la responsabilité des événements ; ce qui était arrivé ne devait-il pas se produire un jour inévitablement ? Excuse inacceptable et qui ne fit taire ni les rancunes d'alors, ni celles de la postérité.

En somme, quels résultats avait donnés la politique des nationalités, pour laquelle l'Empereur s'était pris d'un si beau feu ? — — A la France, elle avait créé, elle créait sans cesse mille embarras : des embarras intérieurs, en mettant aux prises les passions religieuses et les passions démocratiques ; des embarras extérieurs, en perpétuant une situation fausse dans laquelle elle abaissait son prestige et sacrifiait ses amitiés, en lui liant les mains vis-à-vis de ses protégés anciens et nouveaux, en lui enlevant toute liberté d'action. Elle ne lui avait donné nul avantage direct, que n'eût pu lui procurer la politique moins compromettante du *do ut des*.

En tout cas, l'annexion même de la Savoie et de Nice n'était certes pas une compensation suffisante à la formation de l'unité italienne, et, surtout, de l'unité allemande, presque faite aujourd'hui, presque certaine pour demain. — Plusieurs siècles durant, entre l'Espagne agonisante et l'Empire germanique émietté, la France n'avait eu, sur ses frontières, que de petits États ou des États sans âme, dont elle était comme le centre d'attraction. Désormais l'équilibre traditionnel était rompu. La France était diminuée de l'accroissement de ses adversaires. Une nouvelle ère s'inaugurait, dans laquelle elle ne tiendrait plus la même place sur l'échiquier européen. En quelques années, ce changement incalculable s'était opéré. L'avoir encouragé, ou l'avoir laissé s'accomplir imprudemment, et sans garanties ni compensations légitimes, fut le grand crime de l'Empire : la France le paya chèrement ; mais l'Empire en mourut.

IV

Une fois dissipées les impressions heureures qui avaient suivi les victoires italiennes et l'annexion de Nice et de la Savoie, une fois nées les difficultés qu'ammena la constitution de l'unité italienne, une fois compris les périls que nous faisait courir la constitution de l'unité allemande, une fois nos soldats chassés sans profit du Mexique, une fois soulevé le mécontentement des protectionnistes par la politique des traités de commerce, la France s'émut, se ressaisit, formula de vives critiques et des vœux pressants.

Elle s'émut rétrospectivement d'avoir sacrifié quatre-vingt mille hommes en Crimée pour le règlement de la question d'Orient et l'affranchissement des Moldo-Valaques. Elle s'émut d'avoir versé tant de sang et perdu tant d'argent : au delà des mers, pour la création d'une Monarchie mort-née ; et même, au delà des Alpes, pour l'unification et la régénération d'un peuple, frère aujourd'hui encore, demain peut-être ennemi. Elle s'émut enfin d'avoir été oubliée, négligée, dédaignée, dupée, dans les grands bouleversements de 1866, et de se heurter désormais, au delà du Rhin, non plus à l'État amorphe qui s'appelait la Confédération germanique, mais à cet État bardé de fer qui s'appelait encore la Prusse et s'appellerait bientôt l'Allemagne. — Bref, elle s'étonna, en réfléchissant là-dessus, d'avoir été mêlée, sans son consentement, à tant de luttes où elle n'avait que faire, « enveloppée, bon gré mal gré, dans les

affaires d'autrui[1] », tandis qu'elle n'avait pas joué, malgré son intérêt évident, dans la partie qui s'était décidée en Bohême, et dont l'issue devait peser d'un si grand poids sur ses destinées, le rôle auquel son rang et son histoire lui auraient permis de prétendre. Elle s'étonna, de même, de se voir lancée dans une politique commerciale nouvelle, excellente ou non, peu importe, à son propre insu et à l'insu de ses mandataires immédiats.

De cet étonnement à l'éclatante revendication de ses droits, il n'y n'y avait qu'un pas. En même temps qu'elle regrettait que le Pouvoir Exécutif eût si mal conduit ses affaires les plus essentielles, ou même qu'il les eût seul conduites, immanquablement le désir devait la hanter de contrôler dorénavant sa gestion par l'intermédiaire du Pouvoir Législatif; immanquablement le goût de la liberté et de l'opposition devait renaître en elle, à l'aspect des fruits amers de l'abdication et de la servitude. Ce goût lui revint en effet ; et le nouvel état d'âme dans lequel, dès lors, elle se trouva, fut éminemment favorable à la reconstitution des anciens partis.

Ils en profitèrent diversement.

1. Prévost-Paradol, *Le réveil des partis.*

CHAPITRE II

LE RÉVEIL DE L'OPPOSITION. — LES ANCIENS PARTIS

I. — *Parti légitimiste* : chefs sans soldats..... p. 216
II. — *Parti orléaniste* : même situation..... p. 217
III. — *Parti clérical.* — Indifférence au régime. — Principes : pouvoir temporel du Pape ; guerre à l'esprit moderne. Le *syllabus* et l'infaillibilité. Catholiques libéraux et ultramontains ; leur union contre les non catholiques. — Politique du Gouvernement : bienveillante, malgré certains hommes d'État, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur, à une seule condition : le respect des lois. — Politique du parti : son hostilité réelle, soit latente, soit manifeste ; son concours au moment des élections. Piètres résultats pour l'Empire..... p. 218
IV. — *Parti républicain.* — Composition. Les Anciens ; parti de 1848 et jacobins démocrates. Les Jeunes. Les ouvriers. — Idées communes. Programme positif. Programme négatif : on ne prescrit pas contre le Droit. — Apparition et développements. Les Cinq ; les « hommes nouveaux ». Manifestations dans la rue ; la presse ; Rochefort. — Les procès ; leur inefficacité..... p. 00
V. — *Parti socialiste.* — L'Internationale. Craintes pour l'avenir. Actuellement, lutte politique, non sociale..... p. 00

I

Le parti légitimiste avait encore de fortes racines en France. Mais la sève ne circulait plus dans le tronc ni dans les branches ; et ses feuilles pourries jonchaient le sol. En 1848, l'arbre avait eu des bourgeons. En 1872 seulement il devait donner des fleurs ; puis disparaître sans nouveau feuillage. Pendant tout le Second Empire, il vivota, attendit une saison meilleure ; ses branches rabougries, son tronc noueux ne mouraient ni ne croissaient ; les racines plongeaient toujours profondément dans la vieille terre monarchique ; mais le terrain sec et maigre ne leur octroyait plus de suc nourrissant assez pour reverdir. Arbre squelette, parti squelette, mais cramponné obstinément au sol.

Les chefs du parti étaient encore là ; et, autour d'eux, se groupait

encore une nombreuse clientèle de grands seigneurs, de grands propriétaires, de riches bourgeois catholiques, d'écrivains de talent. Mais ils ne tiraient plus beaucoup de ressources de la masse populaire et villageoise, qui, presque toute, s'était ralliée à l'Empire. Dans de telles conditions, le parti ne pouvait être bien actif; à tout hasard il se réservait. « Mou et bête », à l'ordinaire, au dire des impérialistes, il applaudissait aux propos d'une trentaine de douairières « qu'il eût fallu envoyer à Cayenne [1],» et ne se tenait plus d'aise lorsque *la Gazette de France* dénigrait l'usurpateur dans son feuilleton [2]. — Outre l'avènement d'Henri V, il avait en vue deux autres objets. Il concevait le pouvoir d'une certaine façon, que symbolisait le drapeau blanc, et ne commettait la Monarchie traditionnelle et paternelle, ni avec la souveraineté démocratique, ni avec le despotisme césarien. Il avait, d'autre part, le goût le plus vif pour le catholicisme, à qui la France, fille aînée de l'Église, devait, à toute occasion, apporter le plus fidèle concours; et aussi pour les libertés locales, dont la pratique devait, à ses yeux, non point tant exciter que contenter les tendances libérales, rendre l'influence à l'aristocratie terrienne, et asseoir, sur des bases plus sûres, le trône restauré.

Quelques individualités remarquables allaient plus loin dans cette voie, comprenaient quelles concessions il y avait lieu de faire à l'esprit moderne; et, tout en conservant pour le comte de Chambord le même attachement, le même dévouement pour l'Église et pour son chef, le même zèle à les soutenir, se résolvaient à des concessions, s'écartaient de la Monarchie paternelle, et penchaient vers la Monarchie parlementaire. — La tactique de ces légitimistes modérés consistait à s'allier plus franchement aux orléanistes libéraux, et parfois aux républicains libéraux, dont *le Temps* était l'interprète.

II

Le parti orléaniste n'avait pas une plus grosse armée que le parti légitimiste; et il avait des racines moins profondes, et un moindre réservoir de forces éventuelles; à vrai dire, il n'était pas populaire. Il avait toutefois un état-major bourgeois, nombreux, riche, intelli-

1. Castellane, *Journal*.
2. Rapports du préfet de police Piétri, 8 septembre 1867. *Papiers et correspondance de la famille impériale.*

gent, et qui, lui aussi, tenait de « mauvais propos » contre le Gouvernement. D'ailleurs, plus parlementaire peut-être que royaliste, il n'était sans doute pas impossible à un régime parlementaire, quels que fussent son nom et son chef, de l'absorber, au moins en partie. — Mais il luttait fermement contre l'Empire autoritaire.

La famille d'Orléans résidait en Angleterre ; de là, entourée d'un noyau de fidèles, elle dirigeait son parti et surveillait les événements. Elle intriguait beaucoup, et dans tous les mondes, et « faisait des tentatives auprès de l'armée ». En particulier, la police impériale signalait les relations suivies et directes du duc d'Aumale « avec plusieurs officiers supérieurs » ; malheureusement « les affirmations à ce sujet étaient difficiles à établir, et elles échappaient à son contrôle habituel » [1]. — La famille d'Orléans aurait eu grand avantage à la mort de l'Empereur. D'avance, ses partisans insinuaient que, la Régence appartenant alors à l'Impératrice, le prince Napoléon la renverserait et s'emparerait du Pouvoir. Or le prince Napoléon était soupçonné d'idées subsersives. Dans un pareil bouleversement, les d'Orléans, comme autrefois Louis-Philippe, pourraient seuls, selon leurs clients, rendre à la France un Gouvernement sage, libéral et réparateur... Mais le Prince Impérial grandissait, l'Empereur ne mourait pas, et les orléanistes n'étaient pas gens à l'assassiner.

III

Le parti clérical pur, très puissant sous le Second Empire, ne reconnaissait que les prêtres pour ses chefs et directeurs, et ne se préoccupait que des intérêts catholiques. A défaut d'un Gouvernement théocratique qui n'existe, selon les voyageurs, qu'en Bolivie et au Thibet, les cléricaux laïques et ecclésiastiques se seraient contentés d'un Gouvernement plus moderne : d'un Gouvernement qui eût fait son but principal et quasi-unique du service de la Papauté, restauré la religion d'État, comblé de faveurs le clergé, et lié la France et l'Église d'une étreinte si forte que jamais plus elles n'auraient pu se désunir. Cette indifférence à la forme du Gouvernement permettait au parti clérical d'accepter l'Empire, pourvu que l'Empire réalisât ses vœux ; c'est l'Empire seul qui, par son refus d'y consentir ou son hésitation à les satisfaire pleinement, s'attirait, de son propre gré,

1. Rapport de police, *Papiers et correspondance de la famille impériale*, t. II, p. 46 et suiv.

l'inimitié du parti ; mais, une fois en butte à cette inimitié, il n'avait pas d'adversaire plus rude que lui ; et il eut à souffrir de ses attaques plus peut-être que de celles d'aucun autre.

Le parti clérical avait deux mots d'ordre sur lesquels il ne transigeait pas : la souveraineté temporelle du pape, et la lutte contre l'esprit d'examen.

Pie IX refusait énergiquement de consentir, non seulement à la cession de Rome, mais à la diminution de ses États ; et le parti clérical le suivit aveuglément dans cette voie ; ce fut là toujours le principal obstacle qui l'empêcha de s'accorder avec les libéraux, pour une action commune contre l'Empire. Car si l'Empire avait fait trop, selon les cléricaux, contre le Pouvoir temporel, selon les libéraux il n'avait pas fait assez. Sans réfléchir que l'Église de France, de même que toutes les Églises nationales qui passeraient à l'ultramontanisme, deviendrait une secte, en prenant, contre la grande masse de la nation, sans souci des intérêts, et souvent contre l'intérêt même de la patrie, la défense de la Papauté, en tout, pour tout, sans raisonner, par foi ou par entêtement, — le parti clérical soutenait docilement, aveuglément, la résistance opiniâtre du Pontife ; et il avait tressailli de pieuse indignation au cri de colère jeté par lui comme conclusion à de cruelles paroles : « La perfidie, la trahison, règnent maintenant partout, et notre âme est fortement attristée de voir que l'Église est persécutée, même en France, où le chef du Gouvernement s'était montré si bienveillant pour nous et avait *feint* d'être notre protecteur... *Petrus est in vinculis*[1] ! »

Quant à la lutte contre l'esprit d'examen, le parti clérical ne la mène pas moins vivement que la lutte pour le Pouvoir temporel. Il se « constitue à l'état d'hostilité ouverte et permanente contre les tendances libérales du siècle[2] », contre l'esprit novateur et scientifique, contre l'esprit démocratique et révolutionnaire, contre le rationalisme, contre l'esprit moderne en un mot. Il exagère le culte de la Vierge, il pousse aux miracles, il jette feu et flamme contre la *Vie de Jésus*, que dix-huit mandements stigmatisent et que flétrissent les prédicateurs ; l'Empereur enlève à Renan sa chaire du Collège de France, sans pour cela en obtenir merci.

C'est que le parti clérical, dans cette lutte comme dans l'autre, est

1. Allocution du 16 septembre 1860.
2. Arnaud de l'Ariège, *La Révolution de* 1869.

stimulé par le Saint-Père, et qu'il obéit à ses enseignements. Celui-ci lance en 1865, la bulle *Quanta cura* suivie de l'enclyclique *Syllabus*, ardent anathème contre cet esprit moderne qui est la cause de tous les maux actuels, et contre la société civile ; Baroche, ministre des Cultes, défend de publier le *Syllabus*, par application des articles organiques ; au Sénat, un grand débat s'ensuit ; la discussion, une fois par hasard, s'y échauffe ; Mgr Darboy et le cardinal de Bonnechose se récrient, à propos de l'interdiction, et le parti clérical les seconde ardemment. Plus tard, en 1869, le Saint-Père réunit le Concile du Vatican, l'Église tout entière donne les mains à son entreprise ; toutes les résistances s'émoussent, l'infaillibilité est proclamée, et le parti ultramontain se rejouit une fois de plus. — Le *Syllabus* et l'infaillibilité, c'est autour de ce texte et de ce dogme que les cléricaux se groupent pour livrer aux libéraux la plus grande bataille qui se soit engagée, au XIX^e^ siècle, entre la Foi et la Raison.

Au sein du parti clérical, il est vrai, les disputes ne manquent pas, les chicanes surgissent à chaque instant. — Il y a des catholiques libéraux et gallicans qui n'entrent pas sans résistance dans la voie où la Papauté les engage. Mgr Dupanloup est, parmi eux, le plus connu, le plus éloquent. Il prend la parole pour rassurer les esprits inquiets et attristés de voir le Pape condamner la liberté de la presse, la séparation de l'Église et de l'État, le droit pour celui-ci de régler le mode de possession des droits de l'Église ; il interprète intelligemment le *Syllabus*, il fait de son mieux pour démontrer que l'imagination et l'ignorance des journalistes ont créé des fantômes ; le Pape, dit-il, ne nie pas la Raison ; il demande seulement qu'on se soumette à la Foi. D'autre part, Mgr Dupauloup repousse l'infaillibilité, qu'il qualifie d' « inopportune ». — Au contraire, les ultramontains applaudissent à l'offensive de Pie IX, et en acceptent allègrement les conséquences les plus excessives. Ils l'emportent, de beaucoup, en nombre. *L'Univers* et *le Monde* soutiennent une guerre ardente contre la démocratie, Louis Veuillot contre l'épiscopat gallican. Il est l'oracle du petit clergé ; car le petit clergé n'est nullement gallican, comme l'a dit imprudemment Baroche, mais ultramontain presque tout entier ; il cherche, dans l'ultramontanisme, l'affranchissement de la tutelle épiscopale, trop stricte et trop pesante ; et c'est lui qui, dans son triomphe, traîne enfin la presque totalité des évêques aux pieds du Souverain Pontife. Naturellement, les ultramontains défendent avec acharnement l'encyclique, et l'école de *l'Univers* la commente dans le sens le plus restrictif des libertés et des idées modernes.

Naturellement, ils approuvent et acclament l'infaillibilité. — Mais, quelles que soient, au sein du parti, les discussions intestines, elles se taisent, et l'union se fait, quand il s'agit, pour les cléricaux, de lutter contre les indifférents, contre les non-catholiques, contre l'esprit et l'État laïques. Alors les catholiques libéraux sacrifient les nuances, oublient qu'ils sont libéraux pour se souvenir seulement qu'ils sont catholiques ; catholiques libéraux et cléricaux ultramontains, tous fondus dans le grand parti clérical, bataillent contre les libéraux sans épithète ; et Mgr Dupanloup lui-même prononce des paroles de cette sorte : « Sur le terrain de l'enseignement, toutes les phrases sur la liberté des opinions sont des sophismes coupables ».

Vis-à-vis de ce parti impétueux, ombrageux, mécontent, agressif, ingrat, mais riche de convictions sincères, de talents vigoureux, d'argent et d'influence, quelle devait être la politique du Gouvernement impérial ?

De francs bonapartistes, et non des moindres, voulaient reprendre contre lui la rude politique de Napoléon Ier, et, comme les anciens rois eux-mêmes, réprimer sans merci, au nom de l'État laïque, les menées de ses persévérants adversaires. Au Sénat, Delangle répliquait au cardinal Bonnechose. Rouland et Bonjean y dénonçaient le péril ultramontain et le développement dangereux des congrégations, tandis que Sainte-Beuve les appuyait discrètement. Le prince Napoléon, surtout, dès 1862, avec sa brusquerie ordinaire, y proférait un discours virulent contre le cléricalisme, dans une séance dont le compte-rendu, bien que revu par le Président, laissait deviner l'animation anormale. Quand on lui dépeignait l'envahissement des hauts postes, des ministères, des administrations, des lycées, par le parti clérical, il approuvait et répondait : « Oui, vous avez raison ; c'est là en effet la pierre d'achoppement [1] ». Persigny se montrait très antipapal et répandait le discours du Prince.

Mais Napoléon III, dans le parti clérical, ménageait l'opinion elle-même. La grande majorité des Français est certes indifférente aux querelles religieuses ; volontiers elle les raille ; mais elle est sensible cependant aux doléances de la religion, et s'émeut de tout ce qu'elle prend, parfois à tort, pour une persécution dirigée contre elle. L'Empereur le savait ; et il se souvenait aussi qu'il avait conçu,

1. Alfred Darimon, *Histoire d'un parti. Les Cinq.*

dans sa monarchie, la religion comme la base même de l'ordre moral, de même qu'il avait fait, de l'armée, la base de l'ordre matériel. Ces raisons, malgré déboires et conseils, le conviaient à une politique bienveillante, qui jamais ne se démentit, à l'extérieur comme à l'intérieur.

A l'extérieur, il donna au Saint-Siège l'appui patent et formel que l'on sait. D'abord ses troupes, depuis dix ans à Rome, continuèrent à l'occuper après la guerre de 1859; lui, résista aux instances de toute l'Italie ; elles, restèrent en faction sous les murs du Vatican. Les cléricaux ne surent pourtant mettre une sourdine à leurs plaintes ; sans savoir contre qui frapper, « les douairières de la rue Saint-Dominique restèrent le sabre au poing [1] »... Les troupes françaises furent enfin rapatriées en décembre 1866. Mais auparavant, Napoléon III, par le traité qui fixait à Florence la capitale du royaume d'Italie, avait essayé, malgré l'inflexibilité impolitique de Pie IX, de le consolider dans la Ville Éternelle. Puis, en 1867, l'entreprise de Garibaldi, qui se termina par la bataille de Mentana, lui donna l'occasion de la réoccuper ; et Rouher, au Corps Législatif, en 1868, lança superbement cette affirmation: « Au nom du Gouvernement français, l'Italie ne s'emparera pas de Rome... Jamais!... » — Mais quoi! cette promesse et cette ardeur étaient, aux yeux des cléricaux, des compensations insuffisantes. Ils ne pardonnèrent pas à Napoléon III d'avoir permis l'expropriation de la plus grande partie du territoire pontifical, et, tout en sauvegardant l'avenir, consacré le fait accompli. Ils ne lui pardonnèrent pas d'avoir fait alliance contre l'Église avec les démocrates et les révolutionnaires, et d'avoir, contrairement à la promesse de 1852, « trahi les intérêts du ciel et ceux de la terre [2]. »

A l'intérieur, Napoléon III usait pourtant, vis-à-vis d'eux, de la même bienveillance et de la même longanimité. — « La religion n'avait jamais été plus respectée ni plus libre [3]. » Par tous ses discours, par tous ses actes, il lui manifestait hautement son respect, il lui assurait son appui le plus continuel et le plus ferme. Il donnait à son fils le Pape pour parrain, et convoquait à son baptême tous les évêques de France ; sitôt arrivé dans une ville, sa première visite était pour la cathédrale ; il se rendait solennellement au pélerinage de Notre-Dame d'Auray ; il faisait prêcher le carême aux Tuileries

1. Castellane, *Journal.*
2. Alfred Darimon, *Le Tiers-parti sous l'Empire.*
3. Discours à l'ouverture de la session législative, 19 janvier 1858.

par le père de Ravignan, jésuite, et le père Ventura, étranger; il écrivait dans son testament : « Je mourrai dans la religion catholique, apostolique et romaine, que mon fils honorera toujours de sa piété. » *L'Univers* lui-même devait rendre justice en ces termes à ses intentions et à sa conduite : « Ce que Napoléon a fait pour la religion, partant pour l'ordre social, aucun homme n'aurait pu le faire. L'Église jouit sous son règne d'une liberté qu'elle n'avait pas connue... depuis des siècles. » — En effet, Napoléon III ne marquait pas seulement, par sa propre dévotion, son dévouement aux intérêts de l'Église. Il lui faisait un avantage plus considérable en lui laissant la plus grande somme de liberté conciliable avec l'existence de l'État laïque. « Il permettait aux prélats de communiquer librement entre eux et avec le Saint-Siège, de rétablir les Conseils provinciaux depuis longtemps supprimés, d'interdire l'enseignement de la doctrine de 1682, et d'adopter la liturgie romaine[1]. » — Enfin, il avait osé plus encore, en attribuant, dans sa Constitution, une action officielle au clergé sur les affaires de l'État; et chaque jour, par ses paroles, il l'excitait à en user : « Aujourd'hui, plus d'exclusion », disait-il au cardinal de Bonnechose; « le clergé, comme vous voulez bien le rappeler, a non seulement la liberté de s'occuper des questions religieuses, mais encore ses chefs les plus éminents trouvent leur place légitime dans le premier Corps de l'État[2] » : « Tous les cultes », disait-il encore, « jouissent d'une égale liberté; le clergé catholique exerce même, en dehors de son ministère, une légitime influence; par la loi électorale, il peut entrer dans les Conseils publics; par la Constitution, il siège au Sénat[3]. »

En échange de ces multiples faveurs, et de ce permanent appui, l'Empire n'exigeait pas même, du clergé catholique, un appui égal; il se serait contenté du respect absolu des lois : « Plus nous l'entourons de considération et de déférence, plus nous comptons qu'il respectera les lois fondamentales de l'État. Il est de mon devoir de maintenir intacts les droits du Pouvoir civil, que, depuis Saint-Louis, aucun souverain en France n'a jamais abandonnés[4]. » — A vrai dire, cette déférence par lui due au Pouvoir civil, le clergé ne la lui marquait pas fort exactement, et ne la lui accordait que du du bout des lèvres; et le parti clérical tout entier ne se faisait pas

1. F. Giraudeau, *Napoléon III intime.*
2. Réponse au cardinal de Bonnechose, archevêque de Rouen, 14 janvier 1864.
3. Discours à l'ouverture de la session législative, 15 février 1865.
4. *Id.*

faute de le battre en brèche et de récriminer contre ses réclamations, si modérées qu'elles fussent.

Car, dans sa politique ordinaire, malgré la tolérance du Gouvernement et la bienveillance personnelle de l'Empereur, le parti clérical ne manquait pas de placer mille traverses sur sa route ; et le clergé, en particulier, nourrisssait contre l'Empire une hostilité réelle ; hostilité peu apparente d'ailleurs, rarement franche et déclarée : il était plutôt obséquieux envers la famille impériale. Mais il n'y avait pas à s'y tromper ; tout en acceptant la situation actuelle, il rêvait de plus hautes satisfactions. — Les évêques, comptant sur les dispositions bénévoles du souverain, et tout en affectant vis-à-vis de lui le plus profond respect, ne lui ménagent pas les attaques détournées. Une vaste propagande s'organise sous leurs ordres. En 1860, la brochure *le Pape et le Congrès*, dont l'auteur, notoirement inspiré par Napoléon III, émet le vœu de voir réduire à la moindre étendue possible le territoire pontifical, les émeut singulièrement, ainsi, d'ailleurs, que tous les fervents catholiques, dont les rapports de gendarmerie constatent l'extraordinaire animation. En 1861, après Castelfidardo, plus inquiets que jamais sur la situation du Pape, ils glissent dans leurs mandements des allusions perfides à la politique et aux desseins de l'Empereur ; l'évêque d'Autun se distingue par l'âpreté de ses critiques. Le Gouvernement se voit obligé de déférer au Conseil d'État, à raison de mandements particulièrement acerbes, Mgr Dupanloup et Mgr Pie. En 1865, beaucoup d'évêques, à l'occasion de la mort de Lamoricière, général en chef des troupes pontificales, prêtent leurs cathédrales à des manifestations en l'honneur du Pape et d'Henri V. En particulier, ils ne cessent de protester contre les deux actes qui exaspèrent tout le parti clérical : l'interdiction du *Syllabus* et la convention franco-italienne de 1864. Au Sénat, les cardinaux ont ouvert le feu contre l'interdiction ; les prélats, à leur commandement, exécutent un feu de salve ; le nonce lui-même les exhorte et approuve les récalcitrants, sauf à faire, ensuite, des excuses à l'Empereur. Contre la convocation du 15 septembre, même offensive et même indignation. La *lettre sur les malheurs ou les signes des temps*, de Mgr Dupanloup, résume tout les griefs du monde catholique ; ses raisonnements se ramènent à cette pensée : que tous les fléaux qui frappent notre pays sont dus à la destruction de la Papauté temporelle, dont l'Em-

pire s'est rendu complice . « Le mot d'ordre est donné aux âmes dévotes[1] » — Quant au petit clergé, étant plus ultramontain que le haut clergé, il s'engage plus à fond, et surtout plus franchement ; et les journaux du parti le harcèlent, l'excitent et le poussent dans cette voie. Les évêques, quand ils le voudraient, ne pourraient les contenir : « Les fidèles sont portés à croire, » dit l'archevêque de Paris, « que tout ce qui se fait dans cette ville, en matière de religion, se fait sous l'inspiration ou avec l'agrément de l'autorité diocésaine ; et surtout qu'un journal religieux, rédigé et publié par un prêtre, et se vendant sur la voie publique et presque à la porte des églises, a nécessairement des attaches avec l'administration ecclésiastique » : il n'en est rien. Or, les journaux cléricaux, les abbés, les curés et les desservants ont la plume acerbe et la parole ardente, et mettent dans leur ardeur moins de diplomatie que l'épiscopat.

Il y avait pourtant une occasion dans laquelle le clergé et presque tout le parti clérical s'unissaient, d'habitude, au Gouvernement impérial, et faisaient alliance avec leur ennemi de la veille et du lendemain, contre des ennemis pires encore. — Ces pires ennemis, dont quelques-uns fermement catholiques cependant, héritiers des démocrates chrétiens de 1848, c'étaient ceux-là qui formaient des vœux de société nouvelle, républicaine de forme, démocratique de caractère, pour la réalisation d'une plus grande justice sociale. Malgré les appels désespérés de quelques hommes de foi, le clergé presque entier, rejetant les rêves humanitaires qui l'avaient un instant troublé, au début de la Seconde République, revenait, à la suite de Pie IX, à la conception de l'Église autoritaire, telle que des siècles de puissance l'ont établie, et repoussait délibérément toute idée de rénovation sociale, de rationalisme et de liberté. A défaut de mieux, il préférait aux démocrates et aux libéraux, même catholiques, l'Empire qui, après tout, après avoir réduit le Pape à Rome, l'y maintenait, tolérait ses empiètements à lui, clergé ultramontain, plus que ne l'aurait fait sans doute aucun autre Gouvernement, lui distribuait des places et des faveurs, reconnaissait son influence, et, tout en ayant le grand tort de se compromettre parfois avec les rouges, avait, en somme, été fondé contre eux, et les gardait pour adversaires irréductibles.

Quand donc, ainsi justifiée, et dans cette mesure, se produisait l'union entre le clergé et le Gouvernement ? évidemment lorsqu'il

1. Darimon, *Le tiers-parti sous l'Empire.*

s'agissait de barrer la route aux démocrates et aux libéraux, c'est-à-dire au moment des élections. A ce point de vue, la tactique fut la même jusqu'à la fin de l'Empire. En 1869, Monseigneur Pie, auquel le préfet de la Vienne, un des plus habiles qu'on eût pu trouver, avait tant de peine à tenir tête, venait familièrement causer des candidatures avec M. Pinard, ministre de l'Intérieur ; et *l'Univers* écrivait : « Les candidats officiels rappelleront et ratifieront, au sujet de Rome, le *jamais !* de M. Rouher. Si un candidat officiel et catholique se présente contre un candidat indépendant, mais libéral, on votera pour le candidat officiel. »

A cet effet, le clergé usait des deux moyens qu'il a toujours à sa disposition. — Il faisait impression sur les consciences individuelles par les enseignements doctrinaux, et, sur les foules, par les prédications et les cérémonies liturgiques. M. Coquille, dans *le Monde*[1], tout en critiquant le suffrage universel, tout en dénonçant « les sentiments vagues, incomplets », de « cette masse confuse de votants », reconnaissait sans doute que « la religion, la famille, la propriété étaient étrangères au scrutin » ; mais le parti clérical, sans s'embarrasser de cette constatation, relevait, devant les consciences, le spectre rouge oublié, leur en inspirait l'horreur, et leur faisait un devoir étroit de se joindre à lui pour défendre la propriété, la famille et la religion ; Monseigneur Place, à Marseille, donnait l'exemple[2]. — D'autre part, le clergé traçait aux foules la route à suivre ; on sait comment. Les lettres pastorales, d'ordinaire, étaient onctueuses et prudentes ; seul, le cardinal-archevêque de Chambéry entrait dans le vif des choses. Mais les prêtres entendaient leurs évêques à demi mot ; au besoin ils marchaient seuls de l'avant ; la chaire chrétienne trop souvent était transformée en tribune ; et les paroles du pasteur, et les bénédictions de tout le clergé, montraient à l'évidence de quel côté, dans quel plateau, les bons citoyens devaient jeter leur vote.

Quels étaient, pour le Gouvernement impérial, les résultats de cette tactique changeante et de cet appui occasionnel du parti clérical et du clergé ? Piètres, sans contredit.

Leurs critiques et leur animosité habituelles détachaient de lui les classes catholiques, riches ou pauvres, aristocratiques, bourgeoises, ouvrières, qui, sans faire leur constant souci de la défense de l'autel, montraient, pour les intérêts de l'Église, une grande sollicitude. Tièdes parfois, mais sincères, les croyants, à la longue, s'inquié-

1. 22 mai 1869.
2. Mgr Place, *Lettre du 25 mai* 1869.

taient, à la lecture des feuilles cléricales, de la situation faite à la Papauté par la faiblesse de l'Empire ; et, pendant deux mois de campagne électorale, le régime ne trouvait plus en eux que des alliés défiants, incertains et conditionnels.

A cette époque-là, du moins, l'appui très réel du clergé gagnait-il en revanche, à l'Empire, le cœur et le vote des masses indifférentes, hésitantes encore entre les rouges et le césarisme ? Nullement. En dehors des croyants déclarés (d'ailleurs fort nombreux), le clergé, quoiqu'il parût, perdait chaque jour de l'influence sur le peuple des villes, voire des campagnes, qui ne passe à l'église que pour le baptême, la première communion, le mariage et l'enterrement. Il le savait et s'en effrayait, l'épiscopat surtout : il sentait que les masses indifférentes échappaient à sa prise, à sa direction, qu'elles se retiraient de lui, et que, dans une crise redoutable, elles n'écouteraient plus peut-être sa voix modératrice. Car elles faisaient plus même que se retirer de lui : dans les faubourgs ouvriers tout au moins, elles adhéraient aux doctrines anticléricales et même antireligieuses ; la religion ne s'étant pas faite démocratique, la démocratie rompait avec la religion. Au Grand-Théâtre de Lyon, *Gaëtana*, d'About, soulevait du scandale ; on criait : « Vive About ! à bas les sacristains ! à bas les papistes ! à bas les jésuites !... » Pareille scène ne se fût pas produite dix ans plus tôt. Aussi, quand, à l'heure des élections, le clergé prétendait conduire au Gouvernement, en compensation de sa mauvaise volonté ordinaire, une armée de citoyens dociles, il constatait, chaque fois, de nouveaux vides dans leurs rangs.

Somme toute, le clergé, vacillant et égoïste dans sa conduite, n'apportait à l'Empire qu'un concours bien inférieur au tort réel qu'il lui causait ; somme toute, l'Empire trouvait, maintenant, dans le parti clérical, en même temps qu'un adversaire redoutable, un auxiliaire infiniment moins précieux ; somme toute, quoiqu'il ne fût pas, en principe, hostile au régime, et qu'il le soutînt à l'occasion, le parti clérical faisait, à ce régime, plus de mal que les partis légitimiste et orléaniste réunis ; presque autant, pour d'autres causes, que le parti républicain.

IV

Bien que, pendant tout le cours du Second Empire, le parti républicain se soit, à plusieurs reprises, déformé et reformé, il faut es-

sayer, malgré sa mobilité constante, d'en reproduire à grands traits, pour le cours des dix dernières années tout au moins, l'aspect général, et d'en dégager les tendances directrices.

Les vieux républicains qui, dans le silence de la défaite, avaient seuls conservé, pendant toute la première phase de l'Empire, le précieux dépôt des principes républicains, vaincus avec eux, restaient naturellement, à l'heure où tous les autres partis se reconstituaient, les seuls qui pussent reconstituer solidement le parti républicain. Ils n'y manquèrent pas et en redevinrent les chefs. Parmi eux, les mêmes divisions se reproduisaient que dans l'Assemblée Législative. — Le groupe le plus important par le nombre, la situation, le talent, formait, plus exactement que tout autre, ce qu'on appelait : « le parti de 1848 ». Il comprenait des hommes de grande valeur philosophique et pratique, qui avaient déjà occupé, sous la République, de hautes situations ; plusieurs fort éloquents, la plupart modérés et libéraux. Longtemps ils s'étaient divisés sur la question du serment ; les *insermentistes* déclaraient indigne d'eux de prêter serment à l'Empire ; les *sermentistes* faisaient valoir l'intérêt du parti ; les *sermentistes* l'emportèrent ; les Cinq frayèrent la route ; d'autres les suivirent ; sauf Ollivier et Darimon, ils n'en restèrent pas moins tous, Jules Favre, Ernest Picard, Goudchaux, Crémieux, Marie, Glais-Bizoin, Carnot, Jules Simon, Garnier-Pagès, adversaires de l'Empire et bons républicains ; mais des adversaires modérés, raisonnables, et qui ne recouraient, en fait, qu'à l'opposition constitutionnelle. — A côté de ce groupe d'allure correcte, le groupe des jacobins et des radicaux avancés affichait des allures plus violentes. Il avait pour autorités les proscrits du Deux-Décembre, Victor Hugo, Charras, Louis Blanc, Ledru-Rollin ; ceux qui étaient restés en exil et qui tenaient à Londres leurs conférences ; ceux aussi qui étaient rentrés en France pour se mettre à la tête du mouvement. Tous, plus hautement, sinon plus utilement, que le groupe de 1848, continuaient une protestation « inflexible, absolue, éternelle » ; tous poussaient franchement à la Révolution. Pourtant, là encore, le serment créait des dissidences. Au début, ils étaient contre, à peu près unanimement. Plus tard, les *sermentistes* gagnèrent du terrain ; de vrais rouges commencèrent à accepter l'idée de faire entrer des députés républicains au Corps Législatif impérial. Ils faisaient seulement cette réserve : « Il nous faut des bougres qui engueulent l'Empire et l'Empereur et qui soient déterminés à se faire empoigner[1]. » A la longue, même dans

1. Darimon, *L'opposition libérale sous l'Empire.*

ce groupe, les *insermentistes* furent réduits à une coterie. — Les radicaux du vieux parti républicain eurent une plus grande influence que les modérés sur le parti des jeunes, qui ne fut pas long à réclamer son poste dans la bataille, et aussi sa part dans la direction du parti tout entier.

Un jour de la session de 1861, une bande de deux cents étudiants conduite par Vermorel, se présenta, à la grande stupéfaction des députés, aux portes du Corps Législatif, dont les séances, d'ordinaire, n'attiraient pas tant de public ; les huissiers s'émurent de les voir, un peloton de zouaves les repoussa. Ils parlementèrent alors, demandèrent qu'on fît venir les représentants républicains de Paris, et les entretinrent de politique, avec déférence, mais sans hésitation ni timidité. Les jeunes entraient en scène. — Dès lors, les débats législatifs furent assidûment suivis par quelques privilégiés, dont on s'entretenait avec orgueil sur la rive gauche, et qui devaient rapidement devenir les chefs de la jeunesse républicaine : Gambetta, Floquet, Ferry, Hérold, Liouville, Labiche, Isambert... Bientôt, ces nouveaux venus s'immiscèrent dans les conciliabules des anciens, et ne prétendirent à rien moins qu'à y dominer. Ils avaient du talent, de l'activité et de l'audace. Les anciens leur firent quelque résistance. Ceux du groupe jacobin et radical s'entendirent, pour la plupart, avec eux. Ceux du groupe libéral et modéré, qui avaient l'influence la mieux assise, se les aliénèrent en maintes circonstances ; cependant Jules Favre et Ernest Picard les traitèrent toujours bien, et n'en furent point trop maltraités. Au surplus les jeunes étaient partisans du serment ; et leur goût pour les sièges législatifs ne contribua pas peu, il importe de le dire, à cette rivalité qui éclata parfois entre « le parti de 1848 » et « le parti des hommes nouveaux ». — Ces « hommes nouveaux », qui étaient des hommes d'avenir, avaient groupé autour d'eux la population intelligente et tumultueuse du quartier des Écoles.

D'aucuns, dans cette foule d'étudiants qui écoutaient la bonne parole, avaient sans doute des ambitions égoïstes à satisfaire ; tout en s'avouant « que l'Empire, » à sa fin « valait cent fois mieux que le régime éventuel en préparation dans les réunions publiques, » ils imitaient, « avec une canaillerie inconsciente... les Peaux-Rouges... brûlant une forêt pour cuire une côtelette[1] ». Mais, en faisant à l'intérêt personnel, dans les actes de cette foule et de ces jeunes

1. Hector Pessard, *Mes petits Papiers*, p. 282 et suiv.

gens, une part aussi large qu'on le voudra, et telle qu'on la retrouve, d'ailleurs, sans exception, dans toutes les actions individuelles ou collectives, il n'en reste pas moins qu'il y avait là, pour le recrutement du parti, des soldats courageux et sincères, ingénus, irréfléchis et violents à la vérité, peu fixés, pour la plupart, sur le but à atteindre, et nullement préoccupés de le définir, mais animés, pour la liberté, d'un zèle louable et généreux, et plus congruent à leur âge que le goût prématuré de la servitude.

La classe ouvrière n'avait pas opposé une bien vive résistance à l'Empire. Elle fut plus longue à revenir à la République que la jeune bourgeoisie libérale. Jules Favre se rendait compte de cette situation, quand il répondait à une délégation d'ouvriers parisiens, ceux-là jacobins et révolutionnaires, qu'il fallait attendre pour démolir l'Empire, et, avant tout, gagner le suffrage universel. Aussi bien l'œuvre, dans les villes, était déjà avancée; presque accomplie dans la capitale, dont le parti républicain travaillait sans cesse les faubourgs. Une fois convertis malheureusement, les citoyens d'humble condition n'étaient pas les moins violents ni les plus sages.

Malgré la diversité de leurs tempéraments, les républicains n'étaient pas sans avoir des idées communes, que l'on peut dégager.

Sauf de rares exceptions, tous eussent signé le programme positif que voici. — En fait de revendications plus ou moins immédiates, en fait de fins à poursuivre, l'exercice réel, libre et complet de la souveraineté nationale, leur apparaissait, à juste titre, comme la revendication la plus imminente, comme la fin la plus essentielle; exercice réel, libre et complet de la souveraineté nationale, c'est-à-dire : plus de plébiscite, consultation illusoire; plus de candidature officielle, oppression et falsification du vote. A ce principe, qui sapait les bases mêmes du régime, il faut ajouter, comme désiderata les plus habituels: l'accroissement de l'instruction publique, principalement de l'instruction primaire; la séparation des Églises et de l'État; la plus large décentralisation, comprise, à la différence des légitimistes, comme une école de liberté, et non pas comme une canalisation de l'esprit de liberté; enfin la paix internationale et le désarmement universel. — Pour en arriver à ces résultats, un seul moyen : la réunion d'une Constituante; car l'Empire, évidemment, ne consentirait pas à se suicider. On la réclamait à grands cris.

Le programme négatif avait plus de laconisme et de netteté ; il ral-

liait et unissait plus fortement que le premier les républicains de toute nuance. Les républicains ne réclamaient pas seulement telle ou telle réforme, tel ou tel contrôle sur les actes du Gouvernement impérial ; ce n'était même pas parce qu'elle était, à leurs yeux, la meilleure forme de Gouvernement qu'ils acclamaient la République, mais parce qu'elle avait été trahie et assassinée par un coup d'État. En ce sens, leur « revendication irréconciliable » avait une très haute et très noble portée. Tandis que les foules, inconsciemment et lentement, concevaient que le succès ne légitime pas le forfait, les chefs comprenaient que l'expansion du parti était presque exclusivement l'œuvre de cette idée-force. Ils avaient pour eux le Droit ; sans lui, ils n'eussent pu réussir longtemps à soulever l'inertie des masses par des déclamations emphatiques. Aussi ne perdaient-ils aucune occasion de glisser dans tous les cerveaux cette formule, si pleine, si riche de conséquences, qu' « on ne prescrit pas contre le Droit ». Ils y ajoutaient, avec les libéraux du XVI^e^ siècle, qu' « on ne prescrit pas contre la liberté ». Et, à tout instant, orateurs ou pamphlétaires, ils cinglaient l'Empire de formules analogues, moins abstraites et plus menaçantes ; ils le flagellaient avec le souvenir de son illégalité originelle : « On a trop souvent répété », écrivait Arnaud de l'Ariège : « L'assentiment de ces millions de voix a couvert le fait ; il n'y a « plus à y revenir. » C'est en vain qu'on veut innocenter un crime par le vote d'un peuple. » En 1866, Rouher venant à parler du Deux-Décembre devant le Corps Législatif, Picard se levait, et, au milieu des murmures de la majorité, s'écriait : « Ne parlez pas du Deux-Décembre : c'est un crime ! » « Ne parlez pas du Deux-Décembre ! » répétait Jules Favre ; Thiers lui-même glapissait, en colère : « Ne parlez pas du Deux-Décembre devant ceux qu'il a proscrits ! » Et les magistrats, oubliant leur sévérité habituelle devant les protestations de la morale outragée, laissaient passer par dessus le prétoire, pour aller frapper l'Empereur, les paroles tonnantes de Gambetta au procès Baudin : « Depuis dix-sept ans, vous qui êtes les maîtres de la France, vous n'avez pas osé célébrer le Deux-Décembre comme un anniversaire national ; eh bien ! cet anniversaire, c'est nous qui le prenons !... »

La reconstitution du parti républicain, et la renaissance des idées républicaines datent environ de 1860. La préface en fut la lutte légendaire des Cinq ; dans les trois ou quatre premières années, elle passa

pour stérile et inopportune ; puis l'indifférence devint curiosité, la curiosité sympathie et admiration : ce parti qui s'abandonnait à la déroute, les Cinq l'avaient galvanisé. — Parmi eux, Jules Favre, Picard, Hénon, nonobstant leur serment à l'Empire, nonobstant le caractère constitutionnel de leur opposition, restaient, sans contredit, républicains, et prêts à substituer, le plus tôt possible, la République à l'Empire. Ollivier, et, à sa suite, Darimon, se détachaient d'eux ; Ollivier devint bientôt suspect ; il se proclamait toujours hautement et nettement républicain ; mais le mot de républicain paraissait malséant dans sa bouche. Toutefois Ollivier et Darimon demeurèrent membres du parti jusqu'en 1865 ou 1866. Après quoi, ils s'en séparèrent tout à fait.

Mais l'œuvre des Cinq avait porté ses fruits. Autour des anciens de 1848, les jeunes se groupaient et se poussaient. Ils adoptaient délibérément la tactique de Jules Favre et de Picard : l'envahissement du Corps Législatif. Jules Simon, à ce propos, écrivait au colonel Charras : « Il y a un vrai danger à voir la jeunesse entrer dans cette voie qui cherche à concilier les plaisirs de la popularité avec les avantages de la possibilité. Je leur ai dit, en propres termes, qu'ils demandaient aux républicains de se faire députés, afin de vendre la République le lendemain, comme leur patron ; » Ollivier, voulait-il dire. Mais, à tort ou à raison, ces jeunes, députés assermentés ou candidats à la députation, ne devaient point s'embarrasser des mêmes scrupules qu'Ollivier ; ils devaient bientôt le renier comme « patron », et Jules Simon lui-même devait bientôt entrer avec eux, comms Jules Favre, dans la voie de l'opposition parlementaire ; opposition assez originale d'ailleurs, tout ensemble constitutionnelle dans la forme et quant aux moyens, nettement anticonstitutionnelle dans le fond et quant à sa fin.

Pendant ces premières années, le parti républicain, absorbé par sa reconstitution et la formation de son programme, encore timide, encore surveillé par un pouvoir fort et brutal, ne fit entendre que des protestations non point faibles, mais modérées et dogmatiques. A la fin du régime, il se fit plus énergique et brutal à son tour. Il prit alors pleine conscience de sa force ; il crût en nombre et en audace ; à toutes les occasions, il intervint dans les affaires publiques ; il se montra plus ardent au Corps Législatif, mais aussi dans la rue et dans la presse.

En 1867, après Mentana, les républicains s'émeuvent, des manifestations ont lieu au cimetière Montmartre. En 1869, au moment des

élections, les « blouses blanches » descendent des faubourgs, des rassemblements se forment sur les boulevards, des milliers de républicains crient à plein gosier : « Vive Rochefort ! vive la République ! » Les badauds sont indifférents, et nul ne songe à répondre par le cri de « Vive l'Empereur ! » Enfin la police intervient ; on arrête, on perquisitionne, mais l'ordre moral reste profondément troublé.

De leur côté, les journaux républicains font rage. En 1868 est votée la loi sur la presse qui leur rend une très grande liberté ; il eût été puéril de croire qu'ils n'en abuseraient pas ; ils en usent au moins très largement. — Rochefort est l'homme du jour. Congédié par *le Figaro*, qu'on a menacé de suppression, il fonde *la Lanterne*, et, sans philosophie ni savoir, crible de flèches aiguës, de mots acerbes, souvent spirituels, toujours superficiels, trop souvent grossiers, l'Empereur, l'Impératrice, la Cour et le monde impérial ; au troisième numéro, le pamphlet est saisi, l'auteur passe en Belgique ; mais de là, *la Lanterne* pénètre en France, passe en fraude la frontière, malgré toutes les précautions de l'Administration, et partout fait éclater le rire, alimente la moquerie, incite à la désaffection. Les républicains libéraux sentent bien le danger de cette campagne ; d'eux aussi, la foule se retire ; elle va aux violents qui la flattent plutôt qu'aux sages qui la contiennent ; ils regrettent de voir un tel homme objet de l'attention générale, et telle de leurs feuilles, *le Réveil*, l'attaque plus durement, dans l'article intitulé *Les Chambellans du peuple*, qu'aucun journal officieux. Mais l'inconnu de la veille ne perd pas pied pour si peu. Il gouaille avec le peuple irrespectueux et frondeur des villes : on ne lui en demande pas davantage. D'ailleurs, il apparaît à l'un de ces moments où, sans souci des discussions courtoises, l'opinion, fatiguée d'une trop longue contrainte, se venge, par une révolte sans mesure, du Gouvernement qui la lui a imposée : ce Gouvernement est mal fondé à s'en plaindre. — En même temps que les boutades deviennent plus hardies, la politique devient plus violente ; les journaux républicains rivalisent d'excitations et de combativité ; de petites feuilles, plus rouges, plus radicales, prêchent la lutte à outrance. Voilà longtemps qu'on se méfiait, chez les purs, du parti de 1848 ; Gambetta les avait séduits en inventant l'épithète « irréconciliables » ; maintenant, l'extrême gauche bat froid aux « parlementaires », irréconciliables ou non ; vienne le succès, et Gambetta, demain, sera suspect à son tour...

En dehors des frontières enfin, se réunissaient de grands Congrès

démocratiques, auxquels prenaient part les républicains de France les plus jeunes et les plus aventureux. En 1865, les étudiants, au Congrès de Liège, se montraient plus révolutionnaires que libéraux ; en 1867, à côté du Congrès de la paix de Lausanne, inspiré par la Ligue de la paix, et par des hommes tels que Frédéric Passy, le père Gratry et Michel Chevalier, se tenait à Genève, sous la présidence de Garibaldi, un Congrès international de la paix, où s'agitait la question de fonder une religion démocratique. Dans ces Congrès tumultueux, on émettait sans doute les idées les plus chimériques ; on les y revêtait de la forme la plus sommaire. Mais les orateurs y retrempaient leur énergie, et les propagandistes en rapportaient la vision vague des temps futurs.

Le Gouvernement impérial, surpris par la violence soudaine du mouvement, réagissait parfois brusquement contre l'expansion et les progrès du parti républicain. Mais, à cette heure trouble et déconcertante, où, de droite et de gauche, il se sentait assailli, à chaque minute, par de nouveaux adversaires, ses rigueurs manquaient d'efficacité ; la force coercitive lui échappait en même temps que le respect. — En 1864, pour atteindre le Comité électoral républicain de Paris, il fait le procès des Treize. Garnier-Pagès, Carnot, Hérold, Clamageran, Floquet, Ferry, Corbon, d'autres encore, sont poursuivis sous l'inculpation de participation à une association non autorisée de plus de vingt personnes ; après une grande plaidoirie de J. Favre, ils sont condamnés chacun solidairement à 500 francs d'amende. — En 1867, procès de la « Commune révolutionnaire des ouvriers de Paris » ; Naquet est condamné à quinze mois, Accolas à un an de prison. — En 1868, procès de la souscription Baudin. On avait manifesté sur la tombe du représentant du peuple tué au Deux-Décembre ; les journaux républicains avaient ouvert une souscription pour lui élever un monument ; Victor Hugo, Louis Blanc, Prévost-Paradol, Berryer, tous les vaincus du coup d'État s'étaient inscrits en tête ; l'Empereur, contre l'avis de Rouher et de Baroche, exigea des poursuites contre les journaux pour « manœuvres à l'intérieur ». *Le Temps*, qui n'avait point prêté ses colonnes, les offrit à son tour ; un second procès se greffa sur le premier. Le Gouvernement s'était mis dans un mauvais cas. De tout ceci il ne tira aucun profit ; il ranima seulement les passions qu'il cherchait à étouffer, et la harangue de Gambetta mit une ardeur plus grande au cœur de

ses adversaires, une plus grande inquiétude dans l'âme de ses partisans.

V

Le coup d'État, qui avait brisé le parti républicain, avait mis en poussière le parti socialiste. Le parti socialiste, à la différence du parti républicain, ne pouvait donc se reformer aussi soudainement. Aussi bien, même sous la République, il n'avait eu ni programme net, ni cohésion ; et son organisation n'avait été qu'ébauchée.

Cependant le monde socialiste s'agitait, et, dans toute l'Europe, reconstituait ses cadres et enrôlait les foules. — Les chefs des associations ouvrières dispersées au Deux-Décembre étaient nombreux à Londres, comme les autres vaincus de l'Empire ; contre l'Empire, ils s'entendaient avec eux : « Leurs programmes paraissaient très différents ; cependant le but principal était semblable, et tous se réunissaient sur le même terrain, tous voulaient naturellement le renversement de Louis-Napoléon [1] ». — A un point de vue plus général, les socialistes donnaient à l'Empire des motifs de crainte bien autrement graves que leurs conspirations à l'étranger. L'Empire, qui avait cru gagner la démocratie ouvrière, ne voyait pas sans préoccupation le vaste mouvement socialiste et cosmopolite s'étendre sur la France aussi bien que sur le reste de l'Europe : c'en était fait de lui si la démocratie, de césarienne et conservatrice, redevenait socialiste et révolutionnaire. Or, en 1864, la formation de « l'Internationale ouvrière » montrait, à tous les Gouvernements d'Europe, sous quelle terrible avalanche ils pourraient un jour s'écrouler ; en 1868, un Congrès ouvrier se tenait à Bruxelles, un Congrès socialiste de la paix à Berne ; en 1869, une réunion de l'Internationale se tenait à Bâle.

Toutefois, malgré les apparences, le danger n'était pas imminent. L'Empire, tout en suivant de près le mouvement, n'avait pas à s'en effrayer beaucoup encore. Il avait, pour y parer, du temps et des armes. — En effet, l'armée éventuelle des socialistes était sans doute formidable ; mais l'armée actuelle était restreinte ; et ses actes n'obtenaient pas une bien vive attention. En 1869, les chefs du parti firent appel à tout ce qu'il y avait de plus élevé dans le barreau,

1. Rapport de police sur la situation à Londres, *Papiers et correspondance de la famille impériale*, t. II.

la magistrature, le commerce, l'industrie, la presse ; et s'engagèrent par manifeste à « faire connaître, avec précision et sans réticence », les mesures législatives qui leur paraissaient suffisantes pour accomplir « la Révolution sociale » ; le public ne les entendit guère. Ils soulevèrent, au moment des élections, des questions économiques et sociales sur le crédit, le travail, la production et la distribution de la richesse ; à Paris, un petit nombre d'électeurs les écouta avec intérêt ; partout ailleurs, la discussion s'éteignit dans l'indifférence générale.

A cette époque, la lutte proprement politique primait toutes les autres, les questions politiques passionnaient chacun, à l'exclusion des questions sociales. L'Empire ne redoutait pas, pour un jour proche, une agression contre la société. Mais il avait à redouter, dans les détracteurs de la société, les détracteurs du régime, socialistes, il est vrai, mais, avant tout, républicains.

CHAPITRE III

LE RÉVEIL DE L'OPPOSITION. — AU CORPS LÉGISLATIF

I. — *Principes de l'évolution du Corps Législatif.* — Réveil de l'esprit de corps. Insatiabilité ..... p. 237
II. — *Fin de la seconde législature.* — Energie des Cinq ; moyens employés ; revendications. — La majorité ; modification de son esprit ; incident Palikao ..... p. 239
III. — *Troisième législature.* — Elections ; la campagne ; les résultats moraux contraires au Gouvernement. — L'opposition : la gauche ; groupes divers ; coalition implicite. Luttes à tout sujet ; exemples et caractère. — Enervement de la majorité ..... p. 243
IV. — *Quatrième législature.* — Campagne électorale de 1869. Côté du Gouvernement ; pas de tactique nouvelle ; sa presse. Côté de l'opposition ; sages conseils ; presse active ; essai d'Union libérale. — Résultats : majorité moindre et moins docile ; doublement des oppositions ; victoire à Paris des républicains avancés ; les « exagérés ». — Début de la session. Messages de l'Empereur. Prorogation ..... p. 250

Les Chambres législatives, à l'ordinaire, et la Chambre populaire en particulier, représentent l'opinion, et réagissent sur l'opinion tout à la fois. Sous le Second Empire, le Corps Législatif fut bien, en effet, le représentant de l'opinion ; mais son rôle de directeur de l'opinion l'emporta sur son rôle de représentant. Il fut moins un effet qu'une cause. Le pays le nomma ; mais il eut, une fois nommé, plus d'influence sur le pays que la volonté populaire n'en avait eue sur sa composition.

I

Or, ce qui domina dans le Corps Législatif des huit ou dix dernières années de l'Empire, ce fut, non plus la résistance au changement, mais le désir du changement ; ce ne fut plus l'abdication devant le

le Pouvoir Exécutif, ce fut, chaque jour davantage, l'opposition au Pouvoir Exécutif. Et cela n'est pas seulement vrai pour la minorité libérale du Corps Législatif, mais pour le Corps Législatif dans son ensemble.

Comment cette évolution peut-elle s'expliquer, de la part d'une Assemblée, qui, si bien dressée, surveillée d'aussi près, élue avec tant de garanties, paraissait devoir être, à jamais, indifférente et docile? — De deux façons.

Qu'on le veuille ou non, qu'il s'en défende ou s'en réclame, *tout Corps a l'esprit de Corps* : une Chambre législative comme un état-major, comme une compagnie judiciaire. Il peut y résister plus ou moins longtemps, il y cède toujours, et toujours, par point d'honneur inconscient, par solidarité, par amour-propre, soutient, même contre un pouvoir ami, ceux de ses membres qui lui plaisent le moins. — Or l'opposition de gauche réveille l'esprit de corps du Corps Législatif. Les Cinq d'abord, puis une faible minorité, luttent seuls contre le Gouvernement impérial. Insensiblement, la majorité se dégèle, et elle reconnaît que la gauche, en frondant l'Empire, sert, après tout, les intérêts du Corps tout entier. L'idée lui vient, ou du moins elle ose la formuler, que le Pouvoir Législatif a été sacrifié injustement, qu'il peut, et qu'il doit, revendiquer hautement ses droits.

En même temps que le Pouvoir Législatif commence à prendre conscience de ses droits et de sa force, le Pouvoir Exécutif commence à lui céder. Et c'est là le second motif de l'évolution de la Chambre, qu'exprime parfaitement le dicton populaire : « Donnez leur en long comme la main ; ils en prendront long comme le bras ». Autrement dit, une collectivité, comme un individu, est proprement insatiable. Tant qu'on ne lui a rien donné, elle désespère de rien obtenir, et ne s'aventure pas à réclamer inutilement. Reçoit-elle une première satisfaction? elle ne croit pas impossible d'en arracher une seconde, et chaque concession l'enhardit. — L'Empereur donne au Corps Législatif le droit d'adresse, et lui envoie des ministres sans portefeuille : le Corps Législatif demande alors le droit d'interpellation, et une représentation ministérielle mieux organisée. On lui donne le droit d'interpellation « sagement réglementé », on lui envoie un ministre d'État : il n'exige rien moins que le système parlementaire et la responsabilité ministérielle. — Bref, le Gouvernement a beau compter sur son habileté, et prétendre ne pas sauter par dessus les prudentes limites que lui trace la Constitution, l'Assemblée, à voir

qu'il plie, s'aperçoit qu'elle peut le vaincre ; et, dès lors, elle ne se contente pas de l'assourdir de ses réclamations, elle prétend le désarmer. L'opposition mène la charge, mais la majorité la suit.

II

Ce changement dans l'attitude moutonnière du Corps Législatif s'annonce vers la fin de la deuxième législature. Le groupe des Cinq s'est constitué le 11 février 1859. Il a bataillé d'abord, sans résultat, au milieu de l'animosité de collègues malintentionnés. Vers 1860, 61, 62, une certaine détente a lieu. Il n'a pas fait de recrues, mais il a noué des alliances, il s'est attiré des sympathies. — En attendant des occasions plus propices, il sent, autour de lui, l'opinion plus attentive, et, jusqu'à la fin de la législature, son énergie ne se dément pas.

Par tous les moyens en leur pouvoir, les Cinq contrôlent et discutent les actes du Gouvernement. — La discussion du budget est, pour eux, l'occasion d'un combat en règle. A ce propos, ils abordent les questions les plus diverses. C'est Emile Ollivier qui attache le grelot. Dans la séance du 10 juillet 1860, il mêle à l'examen du budget des considérations sur le régime de la presse, et, comme la digression tourne au développement, de Morny lui coupe la parole. Il admet, dit-il, que l'orateur, aborde des sujets connexes au principal, mais « il y a une limite ; s'il en était autrement, la discussion du budget pourrait durer quinze jours,... puisqu'à propos du budget, on pourrait interpeller le Gouvernement sur tous les sujets possibles... » Ollivier persiste, de Morny insiste, Ollivier poursuit ; bref, de guerre lasse, de Morny cède. Le droit est conquis, d'examiner, au moins une fois l'an, toutes les questions de politique intérieure et extérieure, et la conquête est définitive. — Le 24 novembre suivant, une autre la complète ; l'Empereur donne au Corps Législatif le droit de voter une adresse en réponse au discours du trône. C'est une occasion meilleure encore pour poser un programme, et attirer sur lui l'attention. Les Cinq ne manquent pas de la saisir. Sur la proposition d'Ollivier, « ils condensent leurs principes en quelques formules saisissantes... », dont ils font l'objet d'un amendement. Immanquablement, ils sont battus, l'amendement repoussé, l'adresse de la fidèle majorité adoptée haut la main. Mais n'importe ! « chaque année, ils renouvellent leur programme ; les idées sont les mêmes, mais la

forme varie suivant les circonstances, elle est toujours très incisive... » ; chaque année, l'opinion prête à ce programme une oreille plus attentive, et sans cesse l'opposition « tient l'aiguillon en main, et en use avec rudesse[1]. »

Quelles sont donc les revendications que les Cinq formulent sans trêve ? — D'abord et avant tout, ils revendiquent la liberté, la liberté aussi large que possible, la « liberté sans épithète », comme l'a dit Ollivier, et la réalisation « d'un système politique qui s'autorise des principes de 1789[2]. » Et particulièrement, leurs efforts portent sur les points suivants : — suppression de la candidature officielle : il faut « rendre au suffrage universel sa force par la sincérité des opérations et le respect de la loi[3] » ; il faut « des élections faites par des électeurs et non par des préfets[4] ; » — « droit de réunion, avec des chances égales de publicité et de protection pour la liberté de tous[5] ; » — liberté de la presse : « pour que le droit de contrôle restitué aux représentants du pays dans les limites restreintes du dernier décret puisse porter ses fruits, il est nécessaire... de dégager la presse du régime de l'arbitraire[6]... ; » « la presse doit cesser d'être un monopole soumis à une censure occulte. Le jury, seule juridiction compétente en matière politique, doit connaître les délits de presse et les juger publiquement[7] ; » — décentralisation et liberté municipale : « il est nécessaire de rendre la vie au pouvoir municipal[8] ; » « le pouvoir municipal doit émaner de la commune et non du Gouvernement[9] ; » — enfin respect de la liberté et de la sûreté individuelles : il est nécessaire « d'abroger la loi de sûreté générale et toutes récentes lois d'exception[10] ; » il est nécessaire que la liberté individuelle soit « garantie par un ensemble de mesures, dont la première doit être l'abrogation de la loi de sûreté générale[11] ».

Incessamment, les Cinq adjurent le Gouvernement impérial de marcher avec eux ; ils l'exhortent ou le fustigent, ils ne plient jamais ; on ne les séduit pas avec des promesses, on ne les dupe pas

1. Emile Ollivier, *le 19 janvier*.
2. Amendement des Cinq à l'adresse du Corps Législatif, 1862.
3. *Id.*, 1861.
4. *Id.*, 1862.
5. *Id.*, 1862.
6. *Id.*, 1861.
7. *Id.*, 1862.
8. *Id.*, 1861.
9. *Id.*, 1862.
10. *Id.*, 1861.
11. *Id.*, 1862.

avec quelques concessions. Jusqu'à la guerre d'Italie, dit Emile Ollivier lors de la discussion de l'adresse de 1863, le Gouvernement est resté absolu, il n'a relevé que de lui-même ; depuis le décret du 24 novembre 1860, il a pris une attitude et certaines mesures plus libérales. Mais la gauche ne réclame pas l'apparence du libéralisme, elle en veut la réalité. Or « le mot de liberté est sans cesse prononcé dans tous les discours officiels, mais les pratiques du Gouvernement n'ont pas changé. Il continue à interdire toute initiative intellectuelle, toute discussion libre, toute vie municipale indépendante. Il prodigue aux journaux les avertissements, même lorsque le principe du Gouvernement n'est pas attaqué, et il ne cesse d'exercer sur eux une pression clandestine. La dignité de la nation exige que cette contradiction entre l'acte et la parole ait un terme... » Les Cinq sont là pour y veiller.

Pendant que les Cinq menaient cette rude campagne, l'esprit du Corps Législatif se modifiait ; le Gouvernement commençait à le trouver moins complaisant et moins souple. — Les Cinq y étaient pour beaucoup. Mais l'Empereur lui-même, en faisant la guerre d'Italie, en signant le traité de commerce avec l'Angleterre, leur donnait des alliés précieux, les cléricaux et les protectionnistes. Cléricaux et protectionnistes n'étaient, sans doute, rien moins que favorables à la gauche ; mais, pour amis du régime qu'ils fussent, ils ne laissaient pas de critiquer vivement le Gouvernement impérial, et de lézarder, par leurs critiques, le bloc de sa fidèle majorité. — Sans doute, au moment du vote, cette majorité se retrouvait, d'ordinaire, aussi compacte, aussi écrasante. Mais enfin, dans cette Chambre peu nombreuse, on pouvait, vers la fin de la seconde législature, compter quatre-vingts ou quatre-vingt-dix membres assez affranchis de la tutelle du Pouvoir Exécutif pour mener contre lui un commencement d'opposition dynastique. Mais enfin, à la buvette, il se trouvait un certain nombre de députés pour se plaindre, à demi-voix, qu'on ne les consultât guère, et qu'on leur fît jouer le rôle d'une Assemblée de muets.

En 1862, le Corps Législatif fit plus que de murmurer ; il s'émancipa jusqu'à contre-carrer les désirs formels de l'Empereur ; on n'avait encore vu pareille chose depuis le début du règne. — Napoléon III ayant soumis à la Chambre un projet de dotation en faveur du général Cousin-Montauban, comte de Palikao, ce projet souleva

des objections diverses ; l'Empereur voulut passer outre ; la Chambre se butta ; la conversation tournait à l'aigre ; bref, le Gouvernement dut retirer le projet, et Napoléon III, étonné, froissé, inquiet de ces allures nouvelles, dut intervenir personnellement pour couvrir sa retraite et rétablir le calme : « Mon cher Président, » écrivit-il à de Morny, je déplore sincèrement le malentendu qui semble régner entre le Corps Législatif et moi. L'esprit de nos institutions et mes sentiments bien connus pour la Chambre auraient dû nous en préserver. En effet, aujourd'hui les conflits sont presque impossibles ; les lois sont discutées pour elles-mêmes, et non en vue du maintien ou du renouvellement d'un ministère. Lorsque le Gouvernement a exprimé sans détour ses intentions, les résolutions du Corps Législatif sont d'autant plus libres que, dans les cas ordinaires, le désaccord ne doit troubler en rien la marche des affaires... » Il présenterait donc un nouveau projet, conforme aux vœux de la majorité, qui comprendrait « dans son ensemble, les services militaires exceptionnels », et qui serait, celui-là, voté assurément. — Il n'en restait pas moins que l'incident avait été symptomatique d'un nouvel état d'esprit.

Toutefois, c'est en bons termes que se séparent le Gouvernement et la seconde Chambre du règne ; car, après tout, elle conserve son dévouement, malgré quelques incartades. — Aussi l'Empereur n'a-t-il point songé à la renvoyer avant l'expiration légale de son mandat, comme on lui en prêtait l'intention après l'incident Palikao ; il a répondu en ces termes à la délégation qui lui faisait remise de l'adresse de 1862 : « Exprimez à vos collègues ma reconnaissance... et assurez-les que je n'ai aucun désir de me séparer trop tôt d'une Chambre dont les lumières et le patriotisme donnent au pays toutes les garanties qu'il peut souhaiter ». — Enfin, l'heure venue, il fait au Corps législatif des adieux fort expressifs : « Le Corps Législatif va commencer sa dernière session. Devancer le terme fixé par la Constitution eût été, à mes yeux, un acte d'ingratitude envers cette Chambre, de défiance envers le pays. Le temps n'est plus où l'on croyait nécessaire de saisir l'occasion d'un incident heureux pour s'assurer les suffrages d'un nombre restreint d'électeurs..... — Lorsque vous serez de retour dans vos départements, ne laissez pas ignorer que, si nous avons surmonté bien des obstacles et accompli bien des choses importantes, c'est grâce au concours dévoué des grands Corps de l'État et de l'accord qui a régné entre nous ; que, néanmoins, il reste beaucoup à faire pour perfectionner nos institu-

tions... — Dites à vos concitoyens, s'ils ont à cœur de faciliter l'œuvre commencée, d'éviter les conflits qui n'engendrent que le malaise, de fortifier la Constitution qui est leur ouvrage, qu'ils envoient à la nouvelle Chambre des hommes qui, comme vous, acceptent sans arrière-pensée le régime actuel, qui préfèrent aux luttes stériles les délibérations sérieuses..., qui... éclairent dans son indépendance la marche du Gouvernement... » C'est qu'en effet, la Chambre qui s'en va n'a point causé au Gouvernement d'embarras bien graves; sa mauvaise humeur a été timide et passagère. Malgré la confiance qu'il affecte, on sent, aux paroles de l'Empereur, qu'il redoute un avenir moins calme, des députés plus ombrageux, des majorités moins stables, des oppositions plus violentes, des luttes plus âpres, des Assemblées plus houleuses..... Ses pressentiments ne le trompent pas.

III

Les élections de mai 1863, pour la troisième législature, se firent sous la haute direction de Persigny, réinstallé au Ministère de l'Intérieur.

La campagne fut vive. — La presse y participa dans une large mesure. Des esprits ingénieux, comme Girardin, avaient proposé que le Gouvernement interdît aux quatorze grands journaux parisiens d'y participer en quoi que ce soit ; par contre, il eût rétabli la liberté de réunion. Le Gouvernement n'en fit rien et poussa les candidatures officielles plus vivement que jamais. *L'Opinion nationale*, *la Presse*, *le Siècle*, s'appliquèrent à faire triompher l'opposition. *Le Constitutionnel*, *la Nation*, *la Patrie*, *le Pays*, prirent docilement leur mot d'ordre à la place Beauveau.

Persigny eut le tort d'adresser aux préfets une circulaire maladroite et cassante. Haussmann fut aussi agressif contre les candidats républicains de Paris, même contre Thiers, à qui se rallièrent alors les démocrates jusque-là hésitants.

De son côté, l'opposition de gauche ne restait pas inactive ; bien loin de là. — A Paris, les Cinq avaient donné l'exemple ; on les suivait avec ardeur, avec trop d'ardeur parfois ; [car, bien loin de manquer de candidats républicains, les circonscriptions en fourmillaient. Libéraux et démocrates, assermentés et insermentés, anciens et jeunes, disputaient à qui mieux mieux, prétextant leurs doctrines

pour obtenir la préférence. Havin, directeur du *Siècle*, ne s'entendait pas avec Picard sur le nom de Thiers. Les Cinq se querellaient avec les « hommes nouveaux. » — Les hommes nouveaux étaient cependant les plus actifs. Clamageran, Dréo, Durier, Ferry, Hérold avaient composé un *Manuel électoral* qui leur valait une grande notoriété et beaucoup d'influence. Gambetta, Hérold, Laurier, Ferry, Floquet, Colfavru, Hérisson, tous avocats, se mettaient à la disposition des citoyens qui réclamaient leur inscription sur les listes électorales. Enfin parut la liste des candidats de l'opposition de gauche ; elle comprenait Havin, Laboulaye, Emile Ollivier, Jules Favre, E. Picard, Guéroult, Darimon, Simon, Pelletan. Il y en eut plusieurs autres, par la suite. — En province également, l'opposition de gauche se ressaisit et s'agita. Bien avant les élections, Garnier-Pagès voyagea pour raccorder les débris du parti républicain, s'entendre avec ses chefs locaux, lui insuffler de l'énergie. Jules Favre, Hénon, Le Royer se présentèrent à Lyon ; Emile Ollivier obtint des ovations dans maint village du Var, son département d'origine.

L'élection faite, il apparut que trente-cinq élus environ avaient battu les candidats officiels. Une vingtaine appartenaient à des partis bien nettement opposants: Thiers, Glais-Bizoin, Picard, Berryer... Les autres, ça et là, pour diverses raisons, s'étaient prononcés contre le Gouvernement, ou, abandonnés de lui, s'étaient résignés à le combattre. — Paris, cette fois, avait rompu définitivement avec l'Empire. Il avait nommé tous les candidats de l'opposition. L'année suivante, des élections complémentaires eurent lieu ; il nomma Garnier-Pagès et Carnot. — Quelques grandes villes avaient imité Paris. Berryer et Marie l'avaient emporté à Marseille, Jules Favre et Hénon à Lyon, Lanjuinais à Nantes.

Trente-cinq députés élus contre les députés officiels, trente-cinq adversaires déclarés du Gouvernement actuel, c'était, à la vérité, une opposition bien restreinte ; et les résultats matériels étaient, sans contredit, favorables à l'Empire. Mais qu'on se reporte aux premières années du Régime, où sa majorité compacte ne comptait pas un dissident ; qu'on se rende compte qu'il s'était ouvertement compromis dans la lutte : le résultat moral apparaît clairement comme un échec. Tel il apparut d'ailleurs à l'opinion, et à l'Europe tout entière. — L'Empereur n'en jugea pas différemment. A la vérité, il prit une attitude satisfaite: « Le Corps Législatif, dit-il, « a été renouvelé pour la troisième fois depuis la fondation de l'Empire, et, pour la troisième fois, malgré quelques dissidences

locales, je n'ai qu'à m'applaudir du résultat des élections. Vous m'avez tous prêté le même serment; il me répond de votre concours[1]. » Mais il marqua, par ses actes, un moindre contentement. Il remania le ministère, et remplaça Persigny.

L'opposition, désormais, ne se comporta plus comme auparavant. Elle s'était ramassée, elle se déploya dans toutes les directions. A la dernière séance de la précédente législature, les Cinq, émus par le souvenir des luttes communes, s'étaient promis, quoi qu'il arrivât, de ne se point séparer ; ils espéraient devenir le centre auquel tous les opposants viendraient naturellement se rallier. La situation les entraîna. Les nouveaux venus, perdant la mémoire de l'âge héroïque, ne se montrèrent pas disposés à suivre aveuglément les instructions de leurs anciens. Ils participèrent à leurs discussions et aggravèrent leurs dissensions. L'entente fut rompue; le groupe se trouva dissous. Aussi bien, des troupes nouvelles renforçant le groupe primitif, la cohésion était moins nécessaire. Les opposants purent disséminer leurs efforts, parler plus et plus haut, s'adresser à leurs commettants, échauffer les passions, et, sans tactique préalable, tirailler à tout propos, certains d'être soutenus par une imposante réserve.

Toutefois, dans cette opposition, amorphe tout d'abord, des groupes nouveaux, au bout de peu de temps, apparurent et s'organisèrent; des groupes homogènes dans cette hétérogénéité ; les uns d'opposition systématique, les autres d'opposition variable et occasionnelle.

Le plus notable et le plus homogène de ces nouveaux groupes fut, bien entendu, le groupe de gauche, héritier et vulgarisateur de la doctrine des Cinq. Des Cinq, trois seulement lui appartenaient : Jules Favre, E. Picard, Hénon. Mais d'autres s'étaient joints à eux : Jules Simon, Glais-Bizoin, Carnot, Garnier-Pagès... — L'importance numérique du groupe de gauche fut mise en lumière par la discussion de 1866; les opposants républicains avaient ainsi formulé leur amendement accoutumé : « La France a le sentiment profond de ses droits, et la volonté de les exercer. La Constitution les reconnaît, et les lois organiques les suppriment... Le peuple français, entouré d'États libres initiés par lui à la liberté, a trop de confiance dans

1. Discours à l'ouverture de la session législative, 5 novembre 1863.

son génie, a trop de fierté dans son passé, pour qu'on le traite en interdit, et qu'on le déclare incapable ou indigne de porter lui-même le glorieux fardeau de ses destinées... » Cet amendement réunit 17 voix contre 238. Thiers, Ollivier et Darimon s'abstinrent. La minorité était faible ; mais il est puéril de mesurer au nombre de ses membres la force d'expansion d'une collectivité. — En fait de but, la gauche, à vrai dire, n'en poursuivait qu'un seul ; et ce but unique, c'était, à n'en pas douter, le renversement de la dynastie et de la Constitution ; son opposition, à elle, était véritablement systématique et permanente ; l'Empire pouvait se transformer, elle ne s'en acharnerait pas moins contre l'Empire. Par cette intransigeance, son influence sur le Corps Législatif se trouvait diminuée, accrue son influence sur l'opinion.

Quelques partisans des monarchies déchues se reconnurent des affinités communes ; et, sans former de groupe stable, se rencontrèrent souvent dans le désir d'un régime traditionnel et parlementaire ; Berryer, d'habitude, les représenta.

En même temps, un groupe beaucoup plus important se formait en silence, un groupe d'opposition constitutionnelle et dynastique, qui, bientôt, devait devenir le tiers-parti, et constituer enfin l'Empire libéral. Il jouera le rôle, en 1869 et 1870, de *Deus ex machina*. Thiers contribua à le former ; Ollivier, détaché de la gauche et rejeté par elle, en prit bientôt la direction.

Sans former, eux non plus, de groupe bien défini, les cléricaux et les protectionnistes, bien qu'élus, presque tous, comme candidats officiels, continuèrent à fournir, à l'occasion, des alliés nombreux à l'opposition déclarée. Les cléricaux ne cédaient rien de leurs revendications. Les protectionnistes reconnaissaient pour leader M. Pouyer-Quertier, riche manufacturier de Rouen, corpulent et combatif.

Dès lors, le Gouvernement eut à soutenir une bataille incessante, sur laquelle l'Empire autoritaire n'avait pas compté. Sans nul doute, tous ces groupes opposants joignaient, à des tempéraments différents, des tendances discutables ou des vues divergentes. Mais si, d'habitude, un Gouvernement habile pouvait louvoyer entre eux, ils pouvaient aussi, dans un cas grave, se coaliser, ne fût-ce qu'une heure, pour l'ébranler d'une formidable poussée.

En fait, l'entente ne manqua pas de se produire ; et, si la coalition, au moment du vote, était rare, au moins fallait-il que le Gouvernement, toujours sur la brèche, employât sans cesse à l'éviter son

éloquence et ses ressources. Encore ne pouvait-il entraver les discussions continuelles que les oppositions diverses lui imposaient à tour de rôle, par tous les moyens, sur tous les sujets, avec la connivence tacite, d'habitude, des opposants silencieux. Profiter de leurs désaccords était la tactique habituelle ; les porte-paroles de l'Empire la pratiquaient fort dextrement; ils n'étaient que rarement défaits, mais ils remportaient beaucoup de victoires à la Pyrrhus.

Par tous les moyens, a-t-on dit, les divers groupes opposants taquinent le Gouvernement impérial. Ces moyens, c'est, comme au temps des Cinq, la discussion du budget et la discussion de l'adresse. C'est, en plus, l'interpellation, que l'Empereur, en 1863, a mise, dûment et sagement réglementée, à la disposition du Corps Législatif.

A tout propos, sur tout sujet, a-t-on dit encore, l'opposition formule des critiques et des réserves. Trois sujets y prêtent abondamment: la politique intérieure, la politique économique, la politique extérieure.

La politique intérieure attire naturellement les plus vives attaques. De la part de la gauche, cela ne peut manquer. Mais aussi de la part des opposants dynastiques et libéraux, Ollivier et Thiers tout les premiers. Thiers retrouve au Corps Législatif ses succès d'autrefois, et ses discours, longuement préparés, produisent une très grande sensation. Lors de la discussion de l'adresse de 1864 : « Qu'on ne l'oublie pas », s'écrie-t-il, « ce pays chez qui l'exagération du désir est si près du réveil, ce qu'il permet aujourd'hui qu'on demande d'une manière déférente et respectueuse, demain, peut-être, il l'exigera! » et il conclut sa harangue, qu'il a, depuis deux ou trois ans, maintes fois ébauchée devant les habitués de la place Saint-Georges, par le mot qu'il leur a donné depuis longtemps comme mot d'ordre : la restitution au pays des « libertés nécessaires! »... En 1866, il précise ce qu'il entend par là ; ce n'est rien moins que le bouleversement de la Constitution et le retour au parlementarisme. En 1868, il confirme et développe cette idée : malgré les apparences, l'Empire ne s'est pas rallié à la doctrine libérale; le Gouvernement tue la presse, supprime les réunions publiques, bouleverse les circonscriptions, impose les candidats aux électeurs ; il refuse aux Chambres le droit de nommer leur bureau, celui d'amender les lois, celui d'user de l'initiative parlementaire, celui d'interpeller directement ; il n'accorde donc « les libertés nécessaires » ni aux citoyens, ni au Pouvoir Législatif. Il n'existe qu'un moyen, un seul, de sortir de

cette situation fausse : restaurer, sans équivoque, la responsabilité ministérielle.

Contre la politique économique, les griefs ne manquent pas. Pouyer-Quertier et les protectionnistes se plaignent du libre-échange et des traités de commerce ; Thiers de même ; Emile Ollivier, remontant à la question de principe, s'élève contre le droit, qui appartient indûment au Pouvoir Exécutif, de fixer les tarifs de douane sans l'assentiment de la Chambre.

La situation financière n'est pas, elle aussi, sans susciter des critiques amères. — Celle de l'État, d'abord. Elle est moins brillante qu'au début ; les travaux publics se payent, les guerres aussi. L'Empire a eu le tort de dissimuler trop souvent ses dépenses et de recourir à des emprunts occultes ; et, tandis qu'il présentait aux députés le tableau le plus riant des résultats de sa gestion avec des budgets en équilibre ou en excédant, les déficits réels s'accumulaient, et la dette flottante s'accroissait. C'est là la faute la moins excusable, et contre laquelle protestent le plus ardemment les orateurs de l'opposition. Berryer dit, en 1866 : « Les découverts se sont accrus de 320 millions, de 1852 à 1864 ; les déficits, dans ces vingt-deux ans, ont égalé les déficits laissés par les Gouvernements antérieurs pendant cinquante ans. 3 millards, 400 millions, auxquels il faut ajouter 200 millions versés par les compagnies de chemin de fer, les annuités de la Chine, 60 millions prêtés par la Banque, 25 versés par l'Espagne, sont pourtant entrés au Trésor. Que reste-t-il de tout cela? Rien. Le Gouvernement est réduit à emprunter pour diminuer la dette flottante, et à recourir aux crédits supplémentaires pour couvrir les dépenses faites. » En 1868, Thiers tient un langage analogue ; et il attribue deux motifs à ce déplorable état de choses : la fausse politique du Gouvernement, et l'impuissance où la Chambre se trouve de lui faire entendre d'utiles vérités. Emile Ollivier, vers le même temps, dans la séance du 2 juillet 1868, formule de pareils reproches. La situation actuelle, dit-il, peut se caractériser par ces mots : « Une liquidation intermittente pour couvrir l'excédant des dépenses annuelles sur les recettes annuelles. J'ai vu l'honorable M. Fould liquider l'honorable M. Magne, et, par un juste retour des choses d'ici-bas, je vois aujourd'hui l'honorable M. Magne liquidant l'honorable M. Fould... » Il serait temps, semble-t-il, d'en finir avec un tel système, singulièrement empirique et périlleux. — La situation financière de la ville de Paris est plus précaire encore que celle de l'État, « lamentable, » dit Thiers. Mais Haussmann entend rester le

maître ; il rejette brutalement toute idée de contrôle ; il refuse de publier le tableau des travaux faits avec les prix qu'ils ont coûté ; il résiste à toutes les sommations. Cette façon d'agir exaspère l'opposition ; et la majorité elle-même, qui reconnaît ses services et sa valeur, se fatigue à la longue de son omnipotence sans responsabilité. Dans son discours de 1866, Ernest Picard, après l'avoir lardé de ses flèches, remet en question l'administration même de Paris, les droits de ses contribuables et le vote de son budget, et conclut par ces mots, dirigés tout ensemble contre l'homme et contre le système : « La préfècture de Paris est une dictature. M. Haussmann est-il préfet ? est-il ministre ? on l'ignore ; ce qu'il y a de certain, c'est que Paris est entre ses mains comme une ville conquise. Il est urgent que cela cesse, et que le budget de Paris soit soumis au contrôle du Corps Législatif... Ou Paris est une municipalité comme une autre, et alors elle a le droit de gérer ses affaires par des mandataires de son choix, ou c'est avant tout la capitale de la France, et alors le vote et le contrôle de son budget appartiennent au Corps Législatif... »

Enfin, la politique extérieure de l'Empire est l'objet de discussions animées dont le Gouvernement a peine à sortir avec honneur. Démocrates et cléricaux le serrent de près ; et toute sa stratégie consiste à passer entre les deux adversaires, et à les battre successivement. — La protestation la plus éloquente contre les imprudences commises, le cri d'alarme le plus émouvant, furent jetés par Thiers dans son grand discours de 1867 sur la politique des nationalités, l'unité italienne et l'unité allemande. Il ne fit pas parade de sentiments humanitaires ; mais, au nom des intérêts les plus essentiels, les plus vitaux de la France, il montra par quels affreux malheurs elle pouvait un jour payer les maladresses de l'Empire, et s'écria, en terminant cet exposé lucide et pessimiste de notre situation : « Prenez garde ! il ne vous reste plus de fautes à commettre ! » A quoi Rouher répondit que, lui aussi, au lendemain de Sadowa, n'était pas sans avoir ressenti des « angoisses patriotiques » ; mais, selon son habitude, il jura que rien n'était perdu, et que, sous peu, tout serait pour le mieux dans le meilleur des mondes possibles.

L'opposition, on le voit, ne manquait donc pas d'audace dans ses propos, de sévérité dans ses critiques. Cependant, hors des cas exceptionnels, elle conservait une tenue correcte et enveloppait d'une forme courtoise, et presque académique, ses réflexions les plus mordantes. Cela, déjà, était si beau de retrouver la parole après la nuit de décembre ! « Faire passer une vérité timide à travers le réseau et

les mailles de mille concessions de langage, c'était un miracle de l'art », et les orateurs les plus adroits prenaient souvent plaisir à observer les bienséances, à souscrire quelques capitulations, pour « faire enfin une incursion dans le camp opposé ». Les vieux républicains intempérants ne leur voyaient pas sans méfiance déployer tant de stratégie : « Tant d'art accumulé, » disaient-ils, « fait trop souvent oublier le but ; on se console de perdre le fond si l'on sauve la forme [1] ».

Les résultats pourtant donnaient tort à leur amertume. Et le plus important d'entre eux n'était même pas le succès de tel discours de l'opposition, de tel plan concerté entre les divers groupes de la minorité ; c'était le désarroi qui s'emparait de tout le reste de la Chambre. Sur le bloc compact de la majorité, la minorité avait agi à la façon d'un acide. La majorité du début avait fondu ; elle existait encore, mais molle et fuyante. Parmi ses membres, les uns, franchement autoritaires, réclamaient que l'Empire jetât à bas cette Babel qu'était devenu le Palais-Bourbon, et restaurât le régime de 1852 ; les autres, plus ou moins satisfaits du changement accompli, mais ennemis de tout autre changement, s'accommodaient du présent et protestaient d'avance contre tout changement nouveau ; d'autres, avec certaines réserves, acceptaient l'idée de nouvelles modifications libérales, se concertaient sur les bancs du centre et grossissaient le tiers-parti. Le Gouvernement, avec quelque persévérance et quelque énergie, eût pu, sans doute, les unir tous encore assez solidement pour rendre à ses troupes la cohésion perdue. Mais il hésitait, biaisait, disait oui aujourd'hui, ayant dit non la veille, et, en leur imposant de continuelles volte-face, brisait leur élan, les énervait sans trêve, et, en définitive, les mécontentait. Enfin, elles ne suivaient plus leurs chefs qu'en maugréant ; abandonnées d'eux, elles s'abandonnaient ; l'indiscipline se mettait dans leurs rangs, et les préparait à la déroute... C'est dans ces conditions que s'acheva la troisième législature.

IV

La campagne électorale de 1869 présentait un intérêt exceptionnel. Du côté du Gouvernement, comme du côté de l'opposition, on combat-

1. Edgar Quinet, *Le réveil d'un grand peuple.*

tait, cette fois, pour un résultat considérable et immédiat ; de l'issue de la lutte dépendait le destin même de l'Empire. Gouvernement et opposition, longtemps à l'avance, s'organisèrent, prirent leurs positions, ouvrirent le feu.

On avait proposé au Gouvernement une tactique nouvelle, — celle-ci [1]. Jusqu'à ce jour, le ministère de l'Intérieur a découragé toutes les candidatures qui se sont produites à côté de la candidature officielle. L'opposition alors a, quels qu'ils fussent, attiré à elle les candidats délaissés, sous prétexte d' « Union libérale », et, partout où ils l'ont emporté, le Gouvernement a passé pour battu ; alors qu'il eût pu sans difficulté trouver en eux des hommes fort disposés à le servir. Ne serait-il pas adroit d'agir autrement à l'avenir, et, à côté des candidats officiels, de garder en réserve des alliés, sinon des fidèles, en réunissant les uns et les autres dans la défense du trône, en formant, contre l' « Union libérale », l' « Union dynastique » ? — Rien de plus aisé que de réaliser ce programme. A Paris, l'Union dynastique se fera au moyen des journaux. Comment, en effet, l'opposition y a-t-elle réussi, en 1863 ? Par une coalition de journaux. « Il faut empêcher cette coalition de se reformer, ou plutôt, il faut la retourner contre l'opposition : c'est possible. » D'abord, « l'Administration présenterait, comme de coutume, une liste de candidatures officielles, que soutiendraient *la France, le Constitutionnel, l'Étendard, la Patrie* et *le Pays* ». Mais on ne s'en tiendrait pas là. Les journaux franchement hostiles sont peu nombreux : *le Siècle, l'Opinion nationale, la Gazette de France, l'Union*. Ils pensent bien s'assurer le concours de tous les autres journaux flottants et indécis, et s'entendre avec eux pour dresser et soutenir une liste commune « placée sous le patronage éclectique de l'Union libérale ». Mais le Gouvernement peut déjouer leur plan, et le reprendre à son compte. Qu'il laisse dans leur isolement les feuilles nettement hostiles, qu'il acquière le concours des feuilles indécises, et l'Union dynastique, soutenue par celles-ci, triomphera au profit du Gouvernement, comme, soutenue par elles, l'Union libérale eût triomphé au profit de l'opposition. Quant à obtenir l'appui desdites feuilles, cela ne peut pas, non plus, souffrir de grosses difficultés : « pour former le faisceau, il suffirait de donner à chacune d'elles un candidat dont elle considérerait la réussite comme un succès personnel », à *la Liberté*, par exemple, M. Emile Ollivier, à *l'Époque*, M. Clément Duvernois, au *Temps*, M. Hébrard,

1. Note sur le rôle de la presse dans les élections, par M. Giraudeau, *Papiers et correspondance de la famille impériale.*

au *Journal de Paris,* M. Hervé, au *Monde,* M. Cochin, au *Journal des Débats,* M. J. Lemoine, à *la Presse*, M. de Clarigny, au *Courrier Français*, ou à tout autre journal de ce genre, un ouvrier... « *Le Figaro* n'apporterait aucun candidat à la liste. Mais il y aurait bien d'autres moyens de l'intéresser à son succès... » « Tous ces candidats s'engageraient (sans qu'il leur en coûtât beaucoup) à signer une profession de foi nettement dynastique. Élus, ils siégeraient au centre. » En province, la même alliance se nouera entre le candidat officiel et le candidat dynastique, à laquelle la presse aura moins de part : « Le candidat officiel est-il bien choisi ? Il passera au premier tour, ou bien il obtiendra le plus grand nombre de voix. En ce cas, les voix de l'Union dynastique (à qui le candidat officiel aura, en son nom, promis la réciprocité), lui seront presque assurément acquises. Si c'est, au contraire, un candidat de l'Union dynastique qui a réuni le plus grand nombre de voix, le candidat officiel reverse sur lui les siennes, et, si elle le juge convenable, l'Administration le soutient. » — Les avantages de cette tactique sont évidents ; avantages matériels, puisque l'Empire, à défaut de clients dociles, remplacerait par des alliés éventuels ses irréductibles adversaires, moraux surtout : « Pour la masse du public, pour la province, pour l'étranger, un seul fait subsistera : Ceux qui se disent ennemis de la dynastie sont battus, ceux qui se disent amis de la dynastie sont élus ». — Mais ce plan de bataille, quoique fort ingénieux, ne fut pas approuvé en haut lieu. A cela deux raisons. L'Empereur, dans cette entente du Gouvernement avec des candidats à la députation, voyait la préface du régime parlementaire, où le Gouvernement s'entend et négocie de même avec les députés ; une fois pris dans l'engrenage, il était effectivement conduit aux marchandages de couloir ; or le parlementarisme lui inspirait toujours une répugnance invincible ; et, malgré les concessions qu'il avait faites à l'esprit parlementaire, il espérait encore en éviter le complet rétablissement. D'autre part, en sacrifiant d'avance telles circonscriptions, au lieu de les gagner par l'intermédiaire de députés exigeants et peu sûrs, il se résignait à une majorité diminuée d'autant, mais aussi, par cela même, croyait-il, plus homogène, plus compacte et plus fidèle.

Quoi qu'il en soit, le Gouvernement s'en tint, une fois encore, au système de la candidature officielle, et n'engagea pas, avec ses adversaires les plus modérés, de pourparlers compromettants. Il risqua le tout pour le tout. A Paris seulement, et dans quelques collèges de province, il ne jugea pas adroit de se faire battre inutilement, et ne

présenta pas de candidats officiels. — Quant à sa presse, il la réorganisa et subventionna comme au début du règne ; il n'essaya pas de combiner ses mouvements avec ceux de la presse indécise ; il mena à la bataille, en droite ligne, sans leur permettre de broncher, les feuilles subventionnées, obéissantes à ses ordres, et attentives à ses roulements de tambour. — A Paris, il soutint la polémique quotidienne par l'organe du *Peuple* et de *la Patrie ;* il conclut un accord avec *le Figaro*. Il y joignit *la France*, *le Messager de Paris*, *le Constitutionnel*, *le Public*, *le Pays*, *le Dix-Décembre*. *Le Petit Journal* n'était pas politique, mais il tirait à vingt-cinq mille et pénétrait dans les classes ouvrières ; il crut bon de se l'attacher. Dès lors, le bureau de la presse entretint, avec toutes ces feuilles, des relations permanentes. « Chaque jour, huit ou dix rédacteurs viennent prendre des instructions au ministère. » M. Millaud, directeur du *Petit Journal,* « commença à publier un certain nombre de portraits personnels des ministres et des membres principaux de la majorité ». Il annonça également « la publication d'un roman militaire du Premier Empire... Ce roman devait être donné par le cabinet de l'Empereur...[1] » — Le Gouvernement s'occupa de même de la presse de province. Suivant les besoins des circonscriptions, il envoya aux journaux officieux des rédacteurs de Paris, ou leur versa des subventions destinées, les unes « à assurer soit leur existence, soit leur dévouement », les autres à distribuer des numéros gratuits, les autres à augmenter leur personnel ; en obtenant des députés et des candidats quelques sacrifices analogues, on put réorganiser vingt-sept journaux et « renforcer leur rédaction avec trente-trois écrivains envoyés de Paris[2] ». Enfin le colportage vendit, sans frais pour le ministère, avec un tirage de cent mille exemplaires, des discours, lettres et proclamations de l'Empereur.

C'est ainsi que lutta, dans cette campagne décisive, le Gouvernement impérial contre toute l'opposition. Toute l'opposition, de son côté, se jeta sur le Gouvernement impérial.

L'opposition avait autre chose à faire que poser des candidatures et gagner des sièges ; avant tout, elle devait enseigner le pays ; à toutes les classes du pays, déshabituées d'exprimer sagement, consciencieusement et périodiquement, leur volonté, elle avait à faire

1. Note sur l'organisation de la presse en vue des élections, rédigée par un chef de bureau du ministère de l'Intérieur, 5 avril 1869. *Papiers et correspondance de la famille impériale.*

2. *Ibid.*

comprendre l'importance de l'acte auquel elles allaient participer. En ce sens les docteurs du libéralisme firent de leur mieux. Ne recherchez plus, disaient-ils à la classe éclairée, ne recherchez plus le mandat de député comme un titre, mais comme une fonction ; assez de ces législateurs que le titre de députés attire ainsi qu'un ornement dont ils aimeraient à se parer, ainsi qu'une consécration de leur richesse ! il nous faut des représentants qui sachent que le premier devoir est l'indépendance, et qui aient pleine conscience de leur rôle et de leurs droits. Craignez, disaient-ils, d'autre part, aux ouvriers, que des élus de votre condition ne soient encore, pour la plupart, trop peu instruits des grands principes qui font la force de l'État, et qu'ils ne portent une main trop brutale sur sa délicate horlogerie. Des députés instruits, expérimentés, disaient-ils pour conclure, voilà quelle formule doit guider votre choix... Conseils fort judicieux, mais plus aisés, sans nul doute, à donner qu'à faire prévaloir.

L'arme principale dont l'opposition se servit, ce fut la même dont se servait le Gouvernement : le journal. Elle disposait d'une presse très répandue ; de feuilles sérieuses et riches très lues par la bourgeoisie ; et, depuis quelques années, de feuilles démocratiques, qu'elle répandait dans les cercles, dans les petits centres, dans les cabarets ; elle n'hésitait pas devant les gros sacrifices que nécessitait cette propagande populaire ; par exemple, elle donnait à 0,05 centimes le *Siècle* et le *National*. Au total, d'après l'état fourni par les préfets, il apparaissait que, déduction faite du *Journal Officiel*, le chiffre des abonnés aux journaux parisiens de l'opposition dépassait de beaucoup, dans chaque arrondissement, celui des abonnés aux feuilles gouvernementales.

L'opposition tout entière sentait bien que sa force et ses chances de succès dépendraient, dans une large mesure, de son union ou de ses divisions. Aussi chercha-t-elle à réaliser la fusion entre ses différents groupes, et, sans souci de nuances ni même de couleur, à se coaliser contre le Gouvernement autour du drapeau de l'Union libérale. L'Union libérale réunissait, en principe, tous ceux-là, républicains, orléanistes, légitimistes, catholiques mêmes, qui avaient au cœur le dégoût du césarisme autoritaire, et le désir de l'affranchissement définitif. Son programme, dès lors, était forcément assez bref et peu précis ; il comportait, en général, des expressions aussi vagues que les suivantes : « Paix ; désarmement ; réduction du budget de la guerre ; augmentation du budget de l'instruction publique ; émancipation de la commune ; émancipation du département ; liberté ;

toutes les libertés... » Mais, pour vagues que fussent ces indications, elles donnaient fort clairement à l'électeur la vision du but poursuivi ; il n'en détaillait pas, sans doute, les éléments ; mais il en comprenait parfaitement l'esprit, qui était, avant tout, contraire à l'esprit césarien de la Constitution de 52. Dès lors, le républicain pouvait voter pour le légitimiste, l'orléaniste pour le radical ; pourquoi non ? Le votant faisait abstraction de sa qualité d'orléaniste ou de républicain ; il n'était plus qu'un libéral, qui votait pour un libéral. Qu'on ne parlât donc pas, après cela, d'immorale coalition. *Le Temps*, à ce reproche, était fondé à répondre : « Supposez qu'il prenne fantaisie à lord Palmerston de supprimer la liberté de la presse et la liberté de réunion : pensez-vous que tories et radicaux ne se sentiraient pas également lésés et ne se réuniraient pas dans une poursuite commune des libertés perdues ? »

Implicitement, l'Union libérale existait déjà, d'une façon permanente, entre les chefs des partis de l'opposition, à la Chambre et dans la presse ; elle dura jusqu'à la fin du règne, et contribua, pour une part considérable, à l'évolution du régime. Mais, ainsi dénoncée ouvertement, au moment des élections, elle n'obtint pas, dans cette circonstance, de très brillants résultats. — A Paris, comme le Gouvernement s'y attendait, c'est par la presse qu'elle agit ; ailleurs aussi, et par des négociations de clocher. Or l'entente, à Paris notamment, ne se maintint pas toujours ; des journaux se dérobèrent ; des coteries se détachèrent ; des concours furent refusés, sur lesquels on avait compté. — Deux partis étaient responsables de ce quasi-avortement : celui des ultras blancs, et celui des ultras rouges. Le parti clérical avait jeté au travers du débat la question irritante de la Papauté temporelle ; et, là-dessus, la rupture devait évidemment se produire avec le parti proprement libéral et le parti démocratique. Le parti démocratique, de son côté, fit montre d'une intransigeance inopportune. Bref, la dissension se mit dans les rangs ; dans maint collège, l'alliance se dénoua ; et la conséquence en fut toute à l'avantage du Gouvernement. — Néanmoins, la tentative avait donné à l'opposition dans sa totalité quelques effets matériels, et, surtout, avait produit une grande impression morale.

Les élections eurent lieu le 24 mai, et les scrutins de ballottage le 7 juin. Jamais l'empressement n'avait été si grand autour des urnes. Le parti de l'abstention avait complètement échoué.

Quel fut donc le résultat de ces élections disputées si ardemment ? Quelle fut la composition du nouveau Corps Législatif ? Quelles remarques inspire-t-elle ?

En premier lieu, la majorité du Gouvernement, formidable en 1857, entamée déjà en 1863, était, cette fois, très fortement diminuée. Chose plus grave : les candidats officiels, sur près de 8 millions de suffrages exprimés, n'en avaient obtenu que 4 millions ; 3 millions, 858 mille, étaient allés aux candidats de l'opposition. — Cette majorité, sélectionnée par la candidature officielle, était-elle au moins, comme la majorité d'autrefois, résolue à servir le Gouvernement en tout ce qu'il lui plairait de lui ordonner ? Cela était douteux. Impérialiste, fermement impérialiste, zélée pour l'Empire et l'Empereur, soit ! bien qu'on ait pu soutenir le contraire avec quelque apparence de raison ; mais impérialiste, sans plus. C'est-à-dire qu'elle n'était plus disposée, aussi franchement que jadis, à soutenir une réaction autoritaire, si l'envie en venait à Napoléon III ; c'est-à-dire qu'obligée, presque partout, de faire, en vue de la réélection, quelques concessions à la doctrine libérale, elle n'opposait plus, aux partis libéraux, la même résistance obstinée, et se résignait déjà, semblait-il, à capituler sans trop de chicanes, pour peu qu'ils l'y engageassent par une offensive plus rude.

En second lieu, l'opposition, dans son ensemble, était à peu près doublée, tant l'opposition dynastique que l'opposition antidynastique, tant l'opposition de gauche, invariablement hostile, que les oppositions du centre, plus nuancées d'opinions, délimitées moins nettement, et prêtes, en obtenant le pouvoir, à se former en majorité dévouée : groupes nouveaux enfin, inconnus encore en 1863, ébauchés par le tiers parti, pendant la précédente législature, et composés tout ensemble, d'impérialistes autoritaires venus au libéralisme sur le tard, et d'anciens adversaires de l'Empire de 1852 qui désarmaient, par avance, devant un Empire libéral.

En troisième lieu enfin, on constatait unanimement la victoire remportée, à Paris et dans les grandes villes, par le parti républicain... — Aussi les républicains étaient-ils remplis d'allégresse. A Paris, ils avaient triomphé dans les neuf circonscriptions, et gagné 80.000 voix. « Date ineffaçable ! » s'écriait Edgard Quinet ; « le 24 mai a démontré que l'on a bien pu démolir pierre à pierre le Paris que nous avons connu ; on en a bâti un autre pour les yeux ; on n'a pu démolir le Paris de la pensée, de l'intelligence, de la vie morale et politique. Celui-là vient de se relever debout au milieu de ses ruines apparentes... Vive la ville de Paris ! » Et quant à la province, pourquoi donnerait-elle de l'inquiétude ? Sans doute elle s'est montrée moins favorable à la bonne cause : mais, « en examinant de plus près ce qui vient de se

passer, on voit que les grandes villes, Lyon, Marseille, Nantes, Bordeaux, etc., ont fait écho à Paris [1] ».

Un caractère certain de la nouvelle opposition de gauche, c'était d'être, à n'en pouvoir douter, plus radicale et plus violente que celle de 1863, *a fortiori* que celle de 1857. Elle n'était pas seulement antidynastique et systématique, elle était nettement démocratique, irréconciliable, révolutionnaire. Elle avait levé le masque, débordé les partis. Les modérés, à Paris, n'avaient réuni que 80.000 voix.

Ollivier, certain d'échouer dans son ancienne circonscription, s'était porté dans le Var, et il y avait réussi sans peine. Darimon ne s'était représenté nulle part.

Le parti de 1848 déclinait sensiblement. Ses principaux membres avaient trouvé des concurrents sérieux et n'en avaient pas tous triomphé. — Ernest Picard, il est vrai, avait battu G. Flourens au premier tour; et Pelletan, Vidal, ancien représentant du peuple. Jules Simon, au premier tour également, avait battu Henri Brisson ; encore avait-il dû teinter son programme de rouge vif ; et des contemporains assurent qu'il laissait dire sans protester que « le citoyen Simon était candidat républicain socialiste » [2]. Mais Garnier-Pagès ne l'emporta sur Raspail qu'au second tour. Ce n'est aussi qu'au second tour que Jules Favre l'emporta sur Rochefort. J'ai persévéré, écrivait-il à M. Peyrat, le jour du scrutin de ballottage, parce que je suis convaincu que mon compétiteur « dépassait le but », parce que je crois « le droit plus puissant que la colère. » Thiers, lui aussi, le plus modéré des candidats opposants, et républicain des plus suspects, mais opposant agressif et dangereux, et soutenu, comme tel, par les républicains, ne l'emporta que le 7 juin sur d'Alton-Sée. — Enfin Carnot, combattu par Félix Pyat et Gambetta, avait été écrasé par Gambetta au premier tour. — Seul, parmi les anciens, Bancel, le plus démocrate d'entre eux, avait eu un grand succès, et battu Ollivier, du premier coup, avec une énorme majorité. Son élection marquait franchement la désaffection de Paris pour le libéralisme, son adhésion au radicalisme.

Les « hommes nouveaux », les jeunes irréconciliables avaient fait passer Gambetta dans la circonscription de Carnot. Au caractère de leur campagne et de leurs discours, cette élection, plus que toute autre, apparaissait comme la condamnation du coup d'État et la « flagellation » de l'Empire.

1. Edgar Quinet, *Le réveil d'un grand peuple.*
2. Alf. Darimon, *Les irréconciliables.*

Il y a, dans toute gauche, une gauche modérée, une gauche radicale et une extrême gauche. La gauche modérée avait à peine maintenu ses positions. La gauche radicale avait eu les honneurs de la victoire. L'extrême gauche avait manqué de sens pratique; elle en porta la peine : elle fut oubliée ou battue. Oubliée, car ses membres notables, malgré tous les précédents et la conversion de l'opinion à la politique parlementaire, s'étaient, cette fois encore, prononcés pour l'insermentation et l'abstention, tandis que les démocrates les plus ardents, mais non les plus remarquables, s'étaient, au contraire, rués au scrutin. Battue, avec Raspail, J. Vallès et Rochefort, qui, ultra-irréconciliables, consentaient pourtant au serment. Rochefort, dans ses derniers manifestes, avait donné, plus que quiconque, à sa candidature, l'allure très marquée d'une déclaration de guerre ; les électeurs avaient reculé devant l'idée d'introduire l'émeute à la Chambre. — Il est juste d'ajouter que, quelques mois après, eut lieu une élection complémentaire, qui permit à Rochefort de se représenter ; il était alors réfugié en Belgique ; le Gouvernement lui accorda un sauf-conduit ; il fut élu. Raspail étant également parvenu à se faire élire, ils formèrent, peut-on dire, le sous-groupe infime des exagérés. — Le naïf savant de génie et le pamphlétaire ignorant se reconnurent, se serrèrent la main, collaborèrent et déposèrent enfin sur le bureau du Président de la Chambre un projet de Constitution démocratique. Il y était dit : « Un État est le multiple de la commune, la commune est le multiple de la famille. Le Conseil municipal, élu tous les trois ans, nomme le maire pour un an. En cas de différends entre deux communes, un jury de dix membres les juge. Si c'est entre deux arrondissements, ils sont soumis au Corps Législatif..... Le Corps Législatif librement élu par le suffrage universel est la commune des communes. Il règle en dernier ressort tout ce qui concerne les intérêts généraux de la nation..... Tout Français est soldat de vingt à cinquante ans ; il réside dans ses foyers, et n'est astreint aux exercices militaires que tous les huit jours pendant trois heures, et tous les trois mois sur un certificat de ses chefs que son éducation est terminée..... Chaque légion nomme tous les ans ses chefs..... Le Corps Législatif nomme les généraux... » M. Forcade de la Roquette, ministre de l'Intérieur, ayant appliqué à cette élucubration l'épithète méritée de ridicule, Rochefort, qui parlait peu, répliqua : « Si ridicule que je sois, je ne me suis jamais promené sur une plage avec un aigle sur mon épaule et du lard dans mon chapeau ». — Telle est la belle œuvre dont l'extrême gauche devait accoucher; telles étaient ses plus profondes

paroles. On peut juger par là de son influence. Aussi bien elle était vaincue d'avance, et c'est trop s'en occuper.

Il n'en reste pas moins que la gauche, dans son ensemble, avait obtenu un beau succès ; et que la prépondérance, dans l'Assemblée, passait aux partis d'opposition.

Dans ces circonstances troublées, le Gouvernement, désireux d'examiner la situation de plus près pour l'apprécier plus exactement, convoqua, à bref délai, le nouveau Corps Législatif. La session extraordinaire s'ouvrit le 28 juin 1869.

Le premier débat s'engagea à propos de la validation des pouvoirs. Certains opposants demandaient une enquête parlementaire générale. Elle eût eu pour objet de protester, dès le début, par principe, contre le système général de la candidature officielle et de la pression administrative. Elle eût eu pour avantage, dès le début, sur une question de principe, d'unir l'opposition et d'en imposer le respect au Gouvernement ; et de lui imposer, du même coup, le respect du Pouvoir Législatif tout entier et de la souveraineté nationale. La Chambre en décida autrement ; elle divisa, de suite, les élections en *contestées* et *non contestées*, et, pour celles-ci seulement, institua des enquêtes partielles. L'opposition de gauche, autant que possible, en voulut élargir le champ ; elle n'y réussit pas toujours. — Ensuite, on annonça de nombreuses interpellations. Toutes, dans l'esprit de leurs auteurs, avaient le même but : la critique des bases fondamentales de la Constitution ; ou, comme on le dit alors, le coup d'État parlementaire. La plus audacieuse recueillit une centaine de signatures.

Du côté du Gouvernement, rien. Il laissait faire, observait, « imitait de Conrart le silence prudent », ajournait les questions embarrassantes, et se compromettait le moins possible. Cependant, le Corps Législatif s'énervait, et l'on vivait dans l'attente de quelque grave solution.

Soudain, les événements se précipitèrent. Déjà, le 28 juin, Rouher, au nom de l'Empereur, avait promis des réformes libérales. Toutefois, avait-il dit, l'étude des résultats politiques produits par la dernière manifestation du suffrage universel sera renvoyée à la session ordinaire, dans laquelle le Gouvernement soumettra à la haute appréciation des pouvoirs publics les résolutions et les projets qui lui auront paru les plus propres à réaliser les vœux du pays.

Le 12 juillet enfin, Rouher donna lecture d'un message du souverain. L'Empereur, réitérant ses promesses, les précisant et les développant, annonçait le dépôt d'un projet de sénatus-consulte confirmatif et la convocation du Sénat. Le même jour, la Chambre fut prorogée par décret.

CHAPITRE IV

LE RÉVEIL DE L'OPPOSITION. — LES HÉSITATIONS DU PAYS

I. — *Sous quelles réserves* il faut étudier un « mouvement d'opinion »..... p. 261
II. — *Fait indéniable : malaise général*, — dans la bourgeoisie, — dans le peuple..... p. 262
III. — *Passif de l'Empire.* — Griefs religieux, économiques, sociaux, spéciaux à la bourgeoisie. — Griefs et vœux d'ordre général. Le désordre des finances. La politique extérieure ; échecs graves ; lourds armements. La politique intérieure. Réveil de l'esprit de liberté ; causes de ce réveil ; sa nature. — « Difficultés d'imagination » contre un Bonaparte..... p. 266
IV. — *Actif de l'Empire.* — Richesse nationale. Exposition de 1867. — Besoin de sécurité spécial à la bourgeoisie. — Sentiments spéciaux au peuple ; soit des villes : le socialisme d'État ; soit des campagnes : leur attachement à l'Empereur. — Satisfaction du sentiment patriotique. — « Difficultés d'imagination » en faveur de l'Empire..... p 273
V. — *Au total : tendances à la liberté* qui se dégagent lentement. — Leur signification : retour à l'application plus respectueuse du principe de la souveraineté nationale. — Paroles plus violentes..... p. 277

I

Les hommes politiques jouent habituellement de l'opinion comme d'un monstre fort terrible, qu'ils prétendent tous avoir apprivoisé et jeter aux jambes de leurs adversaires. Au fond, il n'en va point ainsi. L'opinion, c'est quelque chose de plus vague et de plus passif. L'opinion, c'est la masse indifférente qui regarde évoluer sur leurs tréteaux le Gouvernement et les partis. Elle hésite à prendre une décision, elle demande une direction. Elle est rarement très enflammée pour le Gouvernement. Elle est rarement très excitée contre lui. Elle n'impose pas sa volonté, car, à vrai dire, elle n'a pas de volonté. Elle attend des partis et du Gouvernement une volonté et une impulsion. Il est exact qu'à la longue, la volonté la plus forte prévaudra sur elle, et que l'impulsion la plus forte la mettra en mou-

vement. Alors, on pourra définir ses tendances et mesurer son énergie, mais alors seulement; et encore, sans nul doute, ces tendances seront confuses, cette énergie variable et partagée. — Voilà dans quelle limite restreinte on dégage et l'on dépeint ce qu'on nomme « mouvement d'opinion » ; prétendre à mieux serait puéril.

Dans les dernières années du Second Empire, y eut-il donc un « mouvement d'opinion ? » Oui, cela est indiscutable; et rarement même un « mouvement d'opinion » fut aussi caractérisé.

Mais ce mouvement d'opinion se produisit-il spontanément ? non; sur la simple constatation des faits quotidiens et des besoins du pays ? nullement. Il se produisit, comme toujours, sous l'influence et par l'intermédiaire de collectivités organisées.

Lesquelles ? — le Gouvernement ? Peu ou point. Il a, au début du régime, donné son maximum d'efforts, usé son énergie. Il ne ressaisit pas son influence. — Les collectivités qui reprennent à leur compte son énergie disparue, qui, par conséquent, substituent de plus en plus leur influence à la sienne, dont l'opinion, chaque jour, subit davantage l'impulsion, ce sont les partis et la Chambre, les partis de droite ou de gauche, et l'opposition du Corps Législatif.

On a vu comment les partis s'étaient reformés, comment l'opposition s'était reconstituée. On a vu par quels motifs opposition et partis justifiaient, par quels moyens ils poursuivaient leur campagne. On voit maintenant dans quel but : ébranler les masses, déterminer le « mouvement d'opinion. » Y réussirent-ils ? Oui encore. Mais toujours dans la même mesure indiquée plus haut. Ce mouvement, favorisé par les uns, contrarié par les autres, est long à se déterminer et à prendre conscience de lui-même. Ensuite, même dégagé, déterminé, conscient, il demeure encore complexe, nuancé, conditionnel, pour ainsi dire. — Cela n'empêche pas d'ailleurs qu'il n'apparaisse, très justement, comme la cause dernière et principale de la transformation du régime.

C'est avec toutes ces réserves qu'il y a lieu de l'étudier; c'est avec cette netteté qu'il y aura lieu de conclure.

II

Le fait le plus frappant de cette fin d'Empire, c'est le malaise et l'inquiétude indéniables qui se sont emparés de la France tout entière ; le malaise qui précède les révolutions, l'inquiétude qui les prépare.

Le Gouvernement, tout le premier, s'effare, à sentir l'abandon et le relâchement qui règnent dans tous les pouvoirs publics, « dans tous les ordres et dans toutes les branches de l'administration du pays »... Cette administration en est arrivée « presque entièrement », dit Persigny, « à douter de l'établissement de la dynastie[1]. » L'armée elle-même, si fidèle jusqu'alors, si disciplinée, commence, ça et là, à s'agiter sourdement. L'opposition la travaille : « elle sait qu'il y règne un certain malaise. Les rapports reçus ces jours derniers des départements le signalent. Les propos qui se disent au café du Helder, par les officiers en résidence ou de passage à Paris, devraient être adroitement surveillés[2]... » Certains de ses chefs enfin ont peur qu'elle ne s'abandonne à ce trouble général, et demandent un « coup de vigueur » qui lui rende sa confiance dans la fermeté du pouvoir.

Il y a eu, il y a, dans la bourgeoisie, deux centres de pensée et d'action : l'un conservateur, oublieux de son origine, désireux d'immobiliser une société dans laquelle il s'est assuré une place de choix ; l'autre toujours fidèle aux doctrines sagement libérales qui ont fait sa fortune, toujours en contact avec les masses populaires, toujours hostile à un régime d'autorité. Autour de ces deux centres, la plus grande partie de la classe bourgeoise travaille ou croupit, et c'est toujours vers l'un des deux que les événements l'aimantent. En 1852, effarée et craintive encore, elle s'était serrée autour du noyau conservateur. Lentement, les événements ayant changé, elle se rapproche du groupe libéral ; elle redevient libérale elle-même, ayant cessé, pour le moment, d'avoir peur, ou bien, au contraire, ayant cessé, pour le moment, d'avoir confiance dans la vigilance de l'Empire. Et les bourgeois qui redeviennent le plus vite libéraux, ce sont, en général, les plus instruits, les plus raisonneurs, les plus aisés, élevés par des parents qui s'occupaient de politique, pendant la Monarchie de juillet, et désireux d'en faire à leur tour. Avec eux, le Gouvernement perd beaucoup, et le constate tristement. La bourgeoisie, dans son ensemble, doute, elle aussi, de la durée du régime. Et, en doutant, elle s'en détache et le dénigre. A Paris surtout, cela éclate à tous les yeux : « La portion agissante de la société », dit un rapport du Préfet de Police Piétri, daté du 30 septembre 1867, « celle qui s'occupe le plus de politique, qui aime les discussions, critique

1. *Mémoires.*

2. Lettre du général de la Rüe à M. Conti, chef de cabinet de l'Empereur, 27 octobre 1865. *Papiers et correspondance de la famille impériale.*

les Gouvernements, accentue plus que jamais son opposition radicale et systématique. Elle seconde activement les hommes de parti ; elle va répétant que l'Empire est atteint dans son prestige extérieur, dans la prospérité matérielle du pays... » Enfin, boudeuse, railleuse et chagrine, elle ne déteste point les commérages ; elle fait bon accueil aux petits journaux, et c'est auprès d'elle qu'obtient son plus vif succès *La Lanterne* de Rochefort. « Le respect de l'autorité est affaibli, la calomnie s'attaque à tout », et les traits les plus empoisonnés sont pour l'Empereur et l'Impératrice.

Et le peuple ? que dit et que pense le peuple ? telle est, ponr l'Empire, la question décisive. Ressent-il le même malaise ? est-il gagné par la même désaffection ? Sur le second point, on peut épiloguer. Sur le premier, non : il ressent bien le même malaise, et le ressent profondément.

« Le pays », dit Emile Ollivier dans un de ses plus beaux discours, « est calme à la surface ; mais, au fond, dans tous les esprits, règne une anxiété mystérieuse qui tient au dissentiment radical qui existe entre les hommes politiques... » Quelle qu'en soit la cause, l'anxiété existe. L'impression pénètre peu à peu dans les masses, que l'on traverse une crise dangereuse, « que nous n'avons plus de Gouvernement, que l'Empire marche à sa ruine [1] », et que, selon le mot fataliste des Espagnols « cela s'en va... » L'opposition ne manque pas d'aviver et d'accroître ces craintes. Elle montre que « l'Empire a enfilé une mauvaise série..., qu'il n'a plus les mêmes chances qu'à son début..., que l'influence de l'Impératrice n'a produit que des résultats malheureux, et qu'enfin l'Empereur vieillit [2]... » A ces propos, une inquiétude plus grande étreint les esprits, et partout cette question se débat dans les foules émues : « Que deviendrions-nous si l'Empereur mourait ? »

Comment cela ne serait-il point ? et les masses ne trouvent-elles pas, dans ce qu'elles voient ou dans ce qu'on leur dit, de quoi justifier leur malaise, expliquer leur émotion ? des signes ne leur apparaissent-ils point de l'instabilité présente ? et, à côté des signes apparents, ne leur en fait-on point deviner d'autres ? — Dans toutes les régions, les partis se réveillent ; et le moindre de leurs succès affole le Gouvernement. En 1863, en 1869, il ne peut voiler l'effare-

1. Persigny, *Mémoires*.
2. Darimon, *Les Irréconciliables*.

ment où le jettent les élections. En 1867, pour une simple élection complémentaire, on le sent indécis et dépité. Jules Grévy, traité par le préfet de révolutionnaire « qui a coiffé le bonnet rouge », est nommé dans le Jura par 22.000 voix contre 11.000, et sa nomination produit un effet comparable à celle de Grégoire sous la Restauration. — Ainsi, à la moindre occasion, on perçoit quel désordre règne dans les idées du Gouvernement! désordre qu'on juge pire peut-être qu'il n'est en réalité. Mais toutefois, il existe, dans les idées, dans les vues et dans les plans ; et le spectacle en est affligeant pour les amis du régime. A l'Intérieur, M. Pinard lutte contre M. Rouher ; l'un expose des théories, le second exige des actes. Dans les conseils de l'Empire, ce ne sont que disputes et chicanes. L'écho en vient au public ; et, dans les administrations, dans les ministères, aux Chambres, aux Tuileries, on se heurte à des gens ahuris qui voient le danger, répètent, les bras au ciel : « Où allons-nous, mon Dieu ? » et ne savent à quel vœu s'arrêter. — En même temps, des bruits fâcheux circulent sur le compte de l'Empereur. Comme on voit les ministres se combattre entre eux, sacrifier l'intérêt général à leur intérêt personnel, on le suppose « trahi, vendu par d'indignes serviteurs[1], » ou bien on le représente affaibli intellectuellement, moralement décrépit. Au moins, on le montre malade, dégoûté des affaires, las de surveiller ces ministres qu'il tenait de court au début, et d'ailleurs dans l'impossibilité physique d'exercer pareille surveillance. De temps à autre, on donne de sa santé de plus mauvaises nouvelles. — Et nul ne dément les pronostics déplorables, nul ne prêche plus la confiance, nul ne raffermit plus les courages; pas même le candidat officiel. Comme les autres, celui-là s'abandonne; comme les autres, il ne prend plus franchement la défense du pouvoir ; comme les autres, il fait ses réserves, tantôt sur les traites de commerce, tantôt contre la loi militaire, tantôt contre les expéditions lointaines; comme les autres, « il donne son coup de pied[2] ».

Dès lors, ce malaise des masses, qui, d'abord, ne se manifestait qu'aux plus clairvoyants, frappe les plus optimistes. Dans les faubourgs, dans les ateliers, « on tient de mauvais propos contre le Gouvernement[3] » ; on ne discute plus, on n'injurie pas : on raille, on chansonne, on condamne. Dans les campagnes même, les paysans

1. Persigny, *Mémoires.*
2. Emile Ollivier, *Le 19 janvier.*
3. Castellane, *Journal.*

s'interrogent, ruminent sur ce qui se passe, et commencent à écouter en hochant la tête ceux qui leur disent que « les affaires vont mal ».

Mais quoi ! ce malaise indéniable dont souffre toute la société, si l'on vient à le scruter plus attentivement, quels sentiments vrais recouvre-t-il? de quoi est-il fait? en quoi l'Empire en est-il cause? en quoi peut-il y remédier? En somme, et sans trop subtiliser, quels sont, dégagés de cette atmosphère enfumée qui les cache au premier abord, les griefs, les sentiments hostiles, les forces, les raisons et préjugés que l'Empire trouve coalisés? et quels sont, d'autre part, les appuis de toute sorte sur lesquels il peut compter, les raisons qui plaident en sa faveur? Quel est son actif? son passif, quel est-il? Autant qu'on peut le faire, il faut tâcher d'établir son bilan effectif.

III

Les griefs qui composent le passif de l'Empire sont, les uns spéciaux à la bourgeoisie ou à certaines classes de la bourgeoisie, les autres, les plus importants, d'un ordre général et national.

Ceux que met en avant la bourgeoisie, ou du moins certaine bourgeoisie, sont religieux, économiques et sociaux. — Certaine bourgeoisie : cela s'entend de la bourgeoisie conservatrice et de la bourgeoisie neutre ; car la bourgeoisie libérale, dès le début du régime, a nettement manifesté sa haine du « despotisme ».

La bourgeoisie, tout à la fois, conservatrice et religieuse, a été affectée, au plus haut point, par la guerre d'Italie. C'est donc à 1859 que remonte la première déviation de ses sentiments : « L'expédition d'Italie était en contradiction avec les principes suivis jusque-là... Le Pouvoir temporel fut menacé, puis entamé, puis mis en question [1]... » Aussi, parmi les classes catholiques, l'hostilité succèda-t-elle bientôt à la méfiance. Et bientôt les catholiques bourgeois, comme les catholiques légitimistes, comme les plus cléricaux, se prononcèrent contre le Gouvernement.

La bourgeoisie conservatrice avait des habitudes protectionnistes,

1. Alfred Darimon, *Le tiers-parti sous l'Empire.*

et, généralement, contraires, en bloc, au libre-échange total et au système des traités de commerce. La politique commerciale de l'Empire, à ce point de vue encore, la froissa dans ses sentiments, et, à son avis, dans ses intérêts matériels.

Enfin la bourgeoisie presque tout entière, sauf le noyau persistant de bourgeoisie libérale, entretenait, contre les classes ouvrières, une répulsion instinctive. Le dictateur de 1852 s'était fortifié de cette répulsion pour obtenir le titre de sauveur. Mais, ayant fortifié Louis-Napoléon, elle desservait Napoléon III ; tant parce que, pour les uns, il l'avait rendue sans objet, que parce qu'il ne lui donnait plus, au dire des autres, des satisfactions suffisantes. Ce raisonnement est singulier, et, à vrai dire, contradictoire ; néanmoins il se tenait couramment, avec quelque apparence de justesse, sinon de logique. — D'une part, pour beaucoup, le souvenir de 1848 est loin, et le spectre rouge, que le Prince-Président a mis à bas, ne leur cause plus le même effroi. — D'autre part, pour beaucoup d'autres, il y a, en effet, un grand danger qui approche; les masses ouvrières s'agitent sourdement, la catastrophe peut-être n'est pas loin. Mais à qui la faute? A qui la faute, sinon à l'Empereur, sinon à l'Empire, qui sacrifie si souvent les intérêts conservateurs au désir de ramener à lui les classes populaires? C'est là un de ses méfaits dont la majorité du Corps Législatif s'entretient, à la dérobée, avec le plus d'acrimonie. L'Empereur prononce-t-il un discours au Conseil d'État, à propos de la loi sur les livrets ouvriers? Elle reproche à ce discours d'avoir une couleur nettement socialiste. Propose-t-il une loi sur les coalitions? une loi sur les sociétés? Elle les vote, « la mort dans l'âme », mais récrimine le lendemain. Enfin, elle tient rancune au « socialiste couronné » du mauvais cas dans lequel il l'a mise ; sur ce point d'accord avec tous les conservateurs bourgeois, de quelque étiquette qu'ils se parent, elle reste sourde aux objurgations que la presse officieuse, à propos des congrès ouvriers qui se succèdent à l'étranger, lui adresse quotidiennement, et, cette fois, abandonnant au pouvoir le soin de sauver la société, elle le regarde faire, et trouve bon de le laisser seul aux prises avec des embarras dont il est seul responsable.

Parmi les griefs d'ordre général et national qui pesaient sur l'Empire, le désordre des finances était l'un des principaux.

Les budgets, disait-on, s'enflent, s'enflent toujours ; et avec eux,

depuis quelques années, le nombre et le taux des impôts, dont le rendement normal ne s'accroît plus mécaniquement comme jadis. On avait, en 1860, affranchi de tous droits les matières premières, et réduit ceux qui pesaient sur les denrées de grande consommation. Les ressources, par là, ayant été sensiblement diminuées, on a dissimulé d'abord la situation du Trésor, et l'on a recouru aux crédits supplémentaires. Mais les guerres, les expéditions d'outre-mer, les travaux publics ont coûté de l'argent, beaucoup d'argent; et, malgré toute la dextérité de ses financiers, l'Empereur, pour la première fois, en 1868, est obligé d'avouer qu'il éprouve certaines difficultés à présenter un budget en équilibre. Le Corps Législatif se trouve en face d'un budget de deux milliards trois cents millions ; encore les dépenses sont-elles loin d'être couvertes par des recettes justifiées et corrélatives. Nos budgets, d'après *le Journal des Actionnaires,* se sont accrus d'un milliard en 16 ans, alors que nos recettes ont cessé de progresser ; et M. Haentjens, membre fidèle de la majorité, s'exclame : « Les budgets actuels sont des budgets insensés ! » — Tous ces budgets sont obérés au delà de toute mesure. Thiers, en 1868, montre que, depuis sa fondation, l'Empire a eu 270 millions de découvert annuel, et qu'il a dû se procurer quatre milliards pour le dissimuler. Rouher avoue 450 millions d'emprunts illégalement et occultement contractés. Quant aux budgets des départements et des villes, ils ne sont pas moins obérés que ceux de l'État. — Aussi la dette flottante dépasse, et de beaucoup, les limites raisonnables ; et l'opinion éclairée s'en émeut, comme l'opposition à la Chambre. Elle dépasse celle de 1848. Elle montait à un milliard en 1861 ; elle s'élève à 1.400 millions en 1868. — Tandis que les finances périclitent, diminue-t-on au moins les dépenses somptuaires? Nullement ; et le public s'en indigne ; non pas que les économies à faire de ce côté soient considérables ; mais le public, incapable de discuter avec les hommes d'État qui lui déclarent incompressible la plus grande partie du budget, s'irrite d'une telle réponse, s'indigne d'autant plus, en revanche, des charges qui ne paraissent pas strictement justifiées, et s'en prend aux Pouvoirs publics, qui paraissent les mieux traités. Il est vrai que, sous l'Empire, les frais que les Pouvoirs publics occasionnent au contribuable s'élèvent fort au-dessus de la commune mesure ; et les critiques ne sont point sans fondement. L'opinion en profite pour les adresser plus drues et plus sévères. Elle proteste contre l'énormité de la liste civile ; peut-être le souverain l'emploie-t-il intelligemment ; une part notable en passe en allocations, subventions, pensions, dons,

secours, indemnités, encouragements aux arts, aux sciences et aux lettres ; mais enfin le total n'en est pas moins excessif ; et le contribuable, qui paye, s'en plaint. Il se plaint également de la dépense que font les grands Corps de l'État, dépense qui l'emporte de vingt millions sur celle du règne de Louis-Philippe. Il se plaint des gros traitements qu'il sert aux fonctionnaires de haut rang, des sinécures dont sont pourvus les grands dignitaires de l'Empire ; grâce au cumul, certains personnages touchent 230 ou 250.000 francs ; un groupe de soixante-six fonctionnaires absorbe six millions. — En même temps que les charges somptuaires croissent au lieu de diminuer, c'est sur les dépenses utiles que l'on rogne. Les travaux publics ont pesé gravement sur la situation actuelle ; mais ils répondaient au besoin général du commerce et de l'industrie. Napoléon III se laisse persuader qu'il est temps de ne plus amorcer de nouvelles entreprises. Il avait donné un trop brusque élan ; il l'interrompt trop brusquement. On arrête donc les frais, on coupe court aux travaux ; mais, en même temps, l'Empire perd une de ses raisons d'être ; le mouvement économique s'arrête net, lui aussi ; le monde des affaires, lui aussi, au milieu de la prospérité du pays, se sent envahi d'un malaise soudain. A présent, l'Empereur peut bien montrer le même optimisme et constater hautement que « plus des esprits aventureux et subversifs cherchent à troubler la tranquillité publique, plus les transactions commerciales reprennent leur féconde activité[1] » : le monde des affaires répond que le bilan de la Banque de France donne tort à ces paroles, et qu'enfin l'état de choses réel est moins brillant que dix années plus tôt. La crise est-elle durable ? ou bien la stagnation normale et passagère ? Là-dessus, il n'y a point à raisonner : le « monde des affaires », plus qu'aucun autre, a tendance à accuser le Gouvernement, quel qu'il soit.

Tels sont les reproches qui assaillent l'Empire à propos de ses finances ; plus ou moins fondés, il n'importe ; il ne s'agit ici que de leur intensité et de l'impression qu'ils traduisent. — Or l'impression est vive, les reproches âpres et persistants. Ils circulent dans la presse ; *le Journal des Actionnaires* a fait « le tableau le plus sombre de notre situation commerciale, et déclaré qu'on n'a même pas eu « la « triste excuse d'enrichir Paris en l'avilissant » ; et ce bulletin politique « a eu le plus fâcheux retentissement ». Partout s'entendent de pareils commentaires ; partout « on déblatère contre les financiers, le Gouvernement[2] » et les agioteurs.

1. Discours au Corps Législatif, 1869.
2. Rapports du Préfet de Police Piétri, 15 et 22 septembre 1867.

Un moment, et au début même de cette alarmante situation, le retour de Fould au ministère des Finances avait dissipé les craintes et mis fin aux pronostics chagrins ; il avait été salué à la Bourse par une hausse de cinquante centimes. Gens de la partie et gros public avaient confiance dans ce banquier ingénieux. Il avait été d'autant mieux accueilli que *le Moniteur* du 14 novembre 1861 avait inséré, en même temps que le décret de nomination, un long rapport adressé par lui à l'Empereur, sur l'état général des finances, et dont Napoléon III, par conséquent, avait implicitement adopté les conclusions. Ce rapport n'était pas optimiste, loin de là ; il ne cachait pas que le crédit national paraissait atteint, que l'exagération de la dette flottante faisait courir de grands dangers. Mais on avait loué son auteur de mettre franchement le doigt sur la plaie, et de sembler résolu à la plus stricte économie. Il s'était élevé contre les folles entreprises, il avait réclamé des finances honnêtes. Les financiers et les conservateurs avaient suivi le « syndic de l'Empire » ; le souverain lui avait donné carte blanche ; à l'un et à l'autre l'opinion en avait su gré. — Malheureusement l'administration de Fould n'avait pas donné, à beaucoup près, les résultats merveilleux qu'on en avait attendu. Et surtout, il était mort en 1867, et Rouher avait recueilli sa succession. Or, on avait souvent reproché à Fould ses vues trop courtes, sinon étroites ; mais, au moins, c'était un homme d'ordre, et des plus compétents, chacun l'avait reconnu. Rouher, disait-on, n'était rien moins que financier instruit ; il faisait de la politique bien plus que de l'administration, et réclamait des dépenses sans se préoccuper des ressources du Trésor. — Magne lui succéda bientôt. Mais la confiance ne revint pas ; et c'est alors surtout que les reproches se multiplièrent, et que l'inquiétude augmenta dans les esprits.

Mais le grief, par dessus tous les autres, légitime, grave et général, invoqué contre l'Empire, c'est l'éventualité terrible dans laquelle nous a placés sa politique extérieure, tant en Europe que hors d'Europe ; c'est, dès à présent, la diminution absolue de notre puissance morale, la diminution relative de notre puissance matérielle ; c'est, pour l'avenir, la certitude de nombreux conflits, la position, en tout cas, plus contestée et plus instable. — Tout de suite, une autre conséquence de cette politique néfaste apparaît ; moins grave sans doute, au fond, mais, peut-être, plus pénible et plus communément ressentie : l'augmentation des charges militaires. En 1866, l'Empereur a déclaré que l'armée allait pouvoir être réduite, et que cette réduction serait la source d'un excédent de budget. Mais les événe-

ments de l'été suivant ont modifié ses intentions. Ce n'est plus une réduction, c'est un accroissement de l'effectif qu'il faut poursuivre. Le Gouvernement dépose un projet de loi de réorganisation totale et cherche à rattraper le temps perdu. Le Corps Législatif soulève des arguties, modifie et adoucit les dispositions du projet. Mais enfin il vote la loi du 1er février 1868, qui maintient le contingent annuel, et le porte à 100.000 hommes, admet le remplacement, forme la garde mobile, au total prévoit 500.000 hommes d'armée active et 250.000 de réserve. — Dans l'armée elle-même, cette loi ne trouve guère de partisans. La tradition de l'armée de métier et du beau sabreur est encore trop vivace pour que beaucoup d'officiers se convertissent à la conception moderne de l'armée savante et démocratique. Au mess du 4e voltigeurs de la garde, aucune voix ne s'élève pour la défendre[1]. Surtout, elle est très impopulaire dans la population civile. L'Empereur, en vain, se félicite de voir les ressources militaires de la France « mises à la hauteur de ses destinées dans le monde ; » en vain il ajoute que, « dans cette situation, nous pouvons proclamer hautement notre désir de la paix, il n'y a point de faiblesse à le dire[2] : » l'opinion demeure hostile, résolument hostile; et la réforme qu'il lui a imposée, est, dans son esprit, la condamnation même de la politique du Gouvernement impérial.

Enfin, de la masse confuse de la nation, le même cri de liberté, d'abord faible et rare, puis universel, vibrant et continu, s'élève contre la politique intérieure ; ce cri oublié si longtemps et si mal compris de la plupart. Et, tandis que le cri de liberté sort de la bouche des foules, l'esprit de liberté se réveille en elles et s'empare de leur conscience.

Les causes de ce réveil, il est, celles-là, assez facile de les indiquer. — D'abord, a-t-on dit, « les affaires vont mal. » Or l'Empire autoritaire avait promis qu'elles iraient bien. Tant que les événements ont confirmé cette promesse, on l'a applaudi, on ne l'a point gêné. Maintenant qu'il n'en est plus de même, le désir bien naturel de s'en mêler vient au bon peuple ; comme à celui qui se trouve aux côtés d'un cocher mal habile, le désir de prendre les rênes, quand ses chevaux courent au précipice. — Mais, à côté de cette cause d'ordre particulier et contingent, il en est d'autres d'ordre général, permanent, humain. Une fois l'ordre rétabli dans l'État, une fois les intérêts rassurés, on peut être certain que le pays, bientôt, a tendance à ne

1. Alf. Darimon, *Les Irréconciliables.*
2. Discours d'ouverture à la session de 1869.

plus se souvenir du trouble ancien et perd volontiers la mémoire de la panique passée. Alors la soumission absolue, l'obéissance passive, acceptées comme rançon de la sécurité, deviennent lourdes, puis intolérables, en devenant inutiles. Enfin, au sentiment de leur inutilité s'ajoute le regret de la liberté perdue,

La liberté qui fait la moitié de notre âme[1],

considérée comme si peu de chose tant qu'on en a pu jouir, appréciée seulement à son prix lorsqu'on en a subi la privation.

Toutefois, si l'esprit de liberté ressaisit la conscience des masses, peut-on dire que ce soit le véritable esprit de liberté, celui que les philosophes décrivent, et que les hommes les plus sages acquièrent si difficilement? Le pays, certes, a l'esprit d'égalité. Plus ou moins noble que l'autre, selon que celui qui le possède abandonne, en mettant toutes ses forces à en assurer le succès, les avantages que sa situation lui procure, ou cherche à en obtenir qu'elle ne lui donne pas, l'esprit d'égalité pénètre aisément dans les masses ; il ne va pas alors sans une certaine envie ; les plus médiocres peuvent le connaître ; et, comme il leur confère plus de droits qu'il ne leur impose de devoirs, ils ne le perdent guère, du moment qu'ils l'ont connu. — Mais il en est autrement du véritable esprit de liberté. Celui-ci est moins facilement goûté des hommes; car, à tous, il donne, en même temps que des droits à utiliser, des devoirs à remplir. Il ne consiste pas seulement à réclamer la liberté pour soi, mais aussi à la respecter chez les autres. Il ne consiste pas seulement à réclamer des libertés qu'on n'a pas, et à user dans cette entreprise son énergie et son activité. Il consiste bien plus encore à profiter de celles qu'on possède déjà, à en faire l'apprentissage, à en tirer les résultats les meilleurs. — Sur ce point malheureusement, on peut éprouver quelques craintes. La France est égalitaire ; et l'Empire de 1852 ne l'ignorait pas. Mais est-elle apte à comprendre et à pratiquer la liberté véritable? cela est plus douteux. — Il vaut cependant mieux qu'elle se lève au nom de la liberté, même mal conçue, que de se résigner à la servitude. Elle pourrirait dans la servitude. Elle apprendra l'usage de la liberté.

Or, ce besoin de la liberté croît chaque jour, et, chaque jour, s'affirme plus nettement. Chaque jour, on discute et critique plus vivement la Constitution autoritaire du 14 janvier ; et, quand l'Empire,

1. Leconte de Lisle, *Les Erinnyes.*

ébranlé dans son principe, défend de la discuter : il peut suspendre ou supprimer les journaux qui contreviennent à cette défense, il ne lie pas les langues émancipées : « Jamais », dit, au Sénat, le 1er décembre 1869, le prince Napoléon, « jamais la Constitution n'a été plus discutée que depuis le sénatus-consulte du 18 juillet 1866. »

Enfin, par un effet naturel, par un juste retour des choses d'ici-bas, — cet esprit de liberté, qu'a étouffé, pour un temps, un Bonaparte, se sent désormais, vis-à-vis de la dynastie des Bonaparte, plein d'une défiance compréhensible. Après le Dix-Huit brumaire, après le Deux-Décembre, il est malaisé de persuader à une partie considérable de la nation, qu'un Napoléon, quel qu'il soit, si dégagé des traditions de sa maison, si instruit par les circonstances qu'on le suppose, puisse vouloir sincèrement la liberté, alors que la dictature est à l'origine de son pouvoir. C'est là une « difficulté d'imagination », selon l'expression de Prévost-Paradol, mais qui n'en est pas moins tout aussi grande, plus peut-être, qu'une difficulté réelle. On le voit bien aux efforts de Napoléon III pour la surmonter et aux maigres résultats qu'il en obtient. Prend-il quelque mesure insignifiante ? on y cherche une arrière-pensée despotique. Prend-il une grande mesure libérale ? « L'arbitraire », lui répond-on, « peut prendre tous les masques et parler tous les langages, même celui de la liberté [1]. » Il est bien vrai que certains doctrinaires, « qui parlent d'un ton doux », sont à bon droit suspects de ne prôner les réformes qu'ils lui conseillent que pour sauver, en le voilant, le Gouvernement personnel. Mais, dans l'impossibilité de distinguer le faux du vrai, les actes trompeurs des actions sincères, on est porté à suspecter en bloc les promesses les plus franches, à contester toutes les améliorations. Et cette suspicion continuelle, cette méfiance irréductible que rien ne diminue ni n'interrompt, est, pour l'Empire, pour l'Empereur et pour sa race, un des obstacles redoutables qui se dressent sur leur chemin.

IV

Le passif de l'Empire, on le voit, ne laisse pas d'être fort considérable assurément. Mais son actif, à tout prendre, l'est aussi.

1. Laboulaye, *Le parti libéral.*

Une vague impression de prospérité, de bien-être, d'abondance et de progrès matériel, qu'ont pu altérer, mais non pas anéantir, les critiques et les pronostics fâcheux des financiers et de la presse, flotte encore sur la nation. La nation, quand elle fait abstraction des ennuis de l'heure présente, constate unanimement que, depuis seize ou dix-huit ans, somme toute, sa richesse s'est singulièrement accrue. L'Exposition de 1855 le lui avait montré. L'Exposition de 1867, où accourent tous les souverains de l'Europe, et qui fait l'admiration de l'univers, le lui montre plus clairement encore, et lui inspire de ses propres ressources une légitime fierté. — Ce sentiment profite tout entier à l'Empire. Tout ce qui est le fait d'un phénomène économique général : ouverture de débouchés, multiplication des entreprises, demande active de capitaux, élévation du taux de l'intérêt, augmentation des salaires, l'opinion, pas plus qu'en 1855, ne le distingue de ce qui est l'œuvre du Gouvernement impérial : développement des voies de communication, défrichement des marais, réfection des ports, encouragements au commerce et à l'industrie, lois commerciales, formation de l'Union latine, etc. Elle se félicite seulement des conséquences heureuses qu'elle aperçoit, en fait honneur, dans leur ensemble, au régime et au souverain, et se sent portée à leur en témoigner une véritable reconnaissance.

La bourgeoisie, en particulier, si boudeuse et libérale qu'elle devienne, si nombreux que soient ses motifs de désaffection, la bourgeoisie n'a pas encore complètement perdu le souvenir des événements de 1852 et du plaisir qu'elle a ressenti, quelques années plus tôt, à trouver un sauveur, à se livrer à lui, par frayeur d'un sort pire. Elle a encore, envers Napoléon III, quelque gratitude de l'avoir sauvée. Elle lui a même quelque gratitude, tout en déplorant des erreurs qui lui font prévoir un triste lendemain, d'assurer, après tout, fort convenablement, la sécurité actuelle des vies, des fortunes et des transactions, tant sur cette terre de France, trop souvent en proie au désordre, par le simple jeu des organes constitutionnels et des lois, par la simple surveillance de la gendarmerie et de la police, que sur toutes les terres lointaines où nous avons pris pied, Algérie et colonies, grâce à la bravoure de nos soldats.

Le peuple, de son côté, comme la bourgeoisie, a des raisons spéciales de garder pour l'Empire une certaine inclination, à défaut de son enthousiasme de jadis.

Au peuple des villes, l'extension de l'instruction publique apporte la satisfaction d'un de ses désirs les plus louables. Les républicains, à

juste titre, demandent à l'Empire plus qu'il n'a fait, mais l'Empire a fait quelque chose. On a augmenté le nombre des bourses de l'enseignement supérieur et de l'enseignement secondaire, et créé l'enseignement secondaire spécial. On n'a pas négligé l'enseignement primaire; et l'Empereur, en 1858, en 1863, a montré sa prospérité croissante : « Le développement de l'instruction publique », dit-il au Corps Législatif en 1865, « mérite votre sollicitude. Dans le pays du suffrage universel, tout citoyen doit savoir lire et écrire. Un projet de loi vous sera présenté pour propager de plus en plus l'instruction primaire. » Ce projet devint la loi de 1867.— Les réformes sociales ont aussi constamment préoccupé l'Empereur, et sa tendance au « socialisme d'État » est une de celles que la bourgeoisie conservatrice lui pardonne le moins. Il fait passer quelques-unes de ces réformes dans les lois, il en étudie et prépare d'autres. Son influence n'a pas peu contribué à faire voter la loi des coalitions. La loi sur les assurances a obtenu son assentiment. Il est favorable à la suppression du livret ouvrier. Il s'informe des Associations ouvrières, leur montre de la bienveillance, leur distribue des bienfaits. — Enfin, il cède, dans une large mesure, à ce désir de liberté dont la démocratie urbaine paraît si violemment enflammée; il promet, et il donne, une liberté de la presse, une liberté de réunion, mitigées, à coup sûr, fort honnêtes cependant ; il promet la liberté municipale et de sérieuses mesures de décentralisation. C'est assez, semble-t-il, pour lui assurer, à tout le moins, la neutralité des plus sages.

Le peuple des campagnes, pour qui l'on ne fait pas tant, est pourtant resté plus fidèle à celui qu'il acclama si cordialement, alors qu'il n'était que le prince Louis. Un curieux phénomène se produit. Son attachement au régime même, au Gouvernement impérial, à l'administration qui le régit, est moindre, certainement, qu'autrefois. Son attachement pour Napoléon III est le même, et déjà il se reporte sur le Prince impérial, sur « le petit Prince », avec une tendresse spontanée et touchante. — Le fait est notoire, et les hommes de l'Empire le certifient. « Aujourd'hui, » écrit de Persigny, « malgré des échecs extérieurs qui, sous Louis-Philippe et les Bourbons, auraient suffi à ébranler l'État, malgré des causes graves de démoralisation dans le pays, les grandes masses sont aussi confiantes, aussi sympathiques que le premier jour [1] ». « ... Et pourtant, » écrit encore Piétri [2], « les masses ne sont pas gagnées par cette défiance et cette

1. *Mémoires.*
2. Rapport du Préfet de police, 30 septembre 1867.

désaffection... Elles restent attachées à l'Empereur et à sa dynastie ; *elles aiment sa personne ;* elles comptent toujours sur sa sagesse... » L'Empereur le sait, et le dit. Un brouillon d'article, tracé de sa main, porte ces mots : « Il est un fait réel, c'est que l'Empereur est resté aussi populaire qu'il y a quinze ans, et que son Gouvernement ne l'est pas [1]... » Mais, devant le Corps Législatif, il insiste sur le premier point : « Si cette confiance m'honore et me flatte, je m'en crois digne par ma constante sollicitude à n'envisager les questions que sous le point de vue du véritable intérêt de la France [2]. » Ou bien : « Certes, tout Gouvernement est sujet à erreur, et la fortune ne sourit pas toujours à toutes ses entreprises ; mais ce qui fait ma force, c'est que la nation n'ignore pas que, depuis vingt ans, je n'ai pas eu une pensée, je n'ai pas fait un seul acte qui n'ait eu pour mobile les intérêts et la grandeur de la France [3]. » Voilà donc la justice qu'il se rend ; voilà la constatation et l'espoir qui le réconfortent. Cette constatation n'est pas fausse, cet espoir n'est pas absolument trompeur.

Enfin la France, aristocratique, bourgeoise, villageoise, ouvrière, a certes désapprouvé la folle expédition du Mexique ; certes elle a reçu la commotion douloureuse de Sadowa; certes elle a la vague intuition du péril prochain. Mais cependant le souvenir des guerres glorieuses, si récentes, n'a pas encore disparu des esprits ; même les expéditions lointaines, à défaut de résultats matériels, ont témoigné, une fois de plus, de la virilité de nos soldats ; aucune défaite n'a dispersé nos drapeaux ; de nouvelles victoires y sont inscrites en lettres d'or ; et les enfants des villages qu'a enseignés le vieux sergent de Crimée, et les foules des usines et des faubourgs, et le monde élégant du boulevard, frissonnent quand passent, musique en tête, les régiments de Sébastopol, de Solférino, de Puebla, s'enthousiasment, se découvrent, — et, en saluant son armée, c'est un peu l'Empire qu'ils saluent.

Une remarque encore. — Une des difficultés que rencontre l'Empire, c'est une « difficulté d'imagination ». De « difficultés d'imagination », il tire aussi un grand avantage. Comme ses adversaires ont contre lui des préjugés traditionnels, il leur oppose des objections traditionnelles qui ne sont pas moins fortes. — A certains même, aux orléanistes, il n'a pas besoin d'en opposer ; la famille d'Orléans

1. *Papiers et correspondance de la famille impériale.*
2. Réponse à l'adresse du Corps législatif, 23 mars 1861.
3. Discours à l'ouverture de la session législative de 1869.

est impopulaire, ou plutôt, cela est pire, elle n'est pas populaire ; une riche et intelligente bourgeoisie la soutient, mais timidement et par accès ; quant au peuple, il ne la connaît pas, et lui en parle-t-on, il répond qu'elle passe son chemin. — Contre les autres, qui voudraient mettre la main sur le pouvoir, l'Empire exploite la défiance qu'excite le souvenir des précédents Gouvernements. S'agit-il des Bourbons ? On n'a cure de savoir si leurs sentiments sont devenus plus libéraux, ni de quelles institutions ils s'entoureraient en remontant sur le trône : « Pour un très grand nombre de Français, l'avènement de la maison de Bourbon... est synonyme du rétablissement de l'Ancien Régime, et de la domination du clergé... » [1] ; il n'y a rien à faire à cela. La République, elle, n'inspire pas de moindres préventions. Les deux expériences faites n'ont pas été heureuses. Selon les tempéraments, le mot de République évoque, pour les uns, l'échafaud, la terreur démagogique, le jacobinisme de 93, pour les autres les faillites, le socialisme et les journées de juin. — Au total, nul régime qui ne soulève, à l'égal de l'Empire, une méfiance plus ou moins légitime, et de pareilles « difficultés d'imagination »....

Si l'on joint à tout cela que l'Empire n'a peut-être pas toutes les qualités qu'on louait chez la jument de Roland, mais qu'il a cette qualité essentielle, qui lui manquait, d'être vivant ; si l'on reconnaît que la force d'un régime, quel qu'il soit, lui vient des avantages qu'il peut offrir bien moins que de sa simple existence ; que les peuples se résignent d'habitude au Gouvernement qu'ils ont, de peur de pire ; et qu'enfin les Gouvernements ont toujours peu de francs amis, mais aussi peu de francs adversaires : on sera d'avis que l'actif de l'Empire, fortement entamé sans doute, est toutefois encore très honorable, et peut-être suffisant pour lui fournir une longue carrière.

V

Et maintenant, la balance faite, que conclure ?

L'Empire est encore assis sur des bases solides. Il est seulement ébranlé. Il est temps de faire des réparations confortatives, soit ! — Mais d'autre part, il ressort des faits que, de la léthargie où le pays semblait plongé depuis le coup d'État, il se dégage lentement, mais sûrement ; que sa conscience se réveille, que sa volonté renaît ; et que, lentement, mais sûrement, sa conscience se décide pour la

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*

liberté, sa volonté tend vers elle. — Cette tendance, pendant les huit ou dix dernières années, se manifeste sans cesse avec plus d'intensité ; elle s'affirme dans deux grandes occasions. En 1863, les élections générales ont envoyé au Palais-Bourbon une Chambre où, comme dans le pays, la liberté animait déjà les esprits les plus prudents, relevait les fronts jusque-là courbés devant le trône. La manifestation de 1869 est plus éclatante encore. Non-seulement à Paris où la lutte se poursuit depuis longtemps, mais dans ces régions sourdes où elle est à peine engagée, partout, au total, à travers la complexité, l'incertitude des résultats, malgré leur signification douteuse pour qui les considère isolément, la nation se prononce pour quelque chose de nouveau, d'incertain encore, dont elle ne peut définir ni le caractère, ni les éléments, mais qu'elle appelle Liberté.

Le phénomène qui se produit a pour cause dernière, en outre de toutes les causes lointaines qui ont été longuement décrites, l'intérêt croissant que prend à la politique le peuple tout entier, celui des villes et celui des campagnes ; ce peuple qui « s'est ennuyé », au bout de quelques années, de la voir se traiter sans lui, loin de lui, et que l'opposition plus hardie, le Corps Législatif plus écouté, les partis plus entreprenants, la presse plus nombreuse et moins chère, ont excité à y prendre part.

Sa signification, c'est tout uniment l'échec de la conception autoritaire, l'échec de la tentative de césarisme et de démocratie césarienne, le refus de la démocratie de garder le nom de souveraine et de vendre à César sa souveraineté effective pour la certitude de l'ordre et d'un peu de bien-être ; — et c'est aussi, corrélativement, le retour à l'application réelle de la souveraineté nationale. Le peuple veut, aussi franchement qu'un peuple peut vouloir, le respect du principe sur lequel la Révolution française a fondé l'État. Il veut reprendre l'exercice de son droit. Il veut choisir librement ses représentants. Il veut, par l'intermédiaire de ses représentants, reprendre au Prince ce que le Prince lui a pris, et redevenir son propre maître, toujours, en tout, pour tout.

Les conséquences enfin de ce retour au principe du droit public moderne, les voici. — But immédiat, sans lequel ce retour serait pratiquement impossible : l'abolition du Gouvernement personnel de l'Empereur, et de ce qui reste de l'Empire autoritaire. — Moyens ? un seul : de l'audace, à la manière de Danton. C'est l'audace qui plaît aux foules lassées du repos. C'est l'audace qui plaît à ses députés, résolus, cette fois, non pas à mourir, mais à vaincre. L'élu du

peuple français, leur dit E. Quinet, « ne peut plus ignorer qu'il a derrière lui les masses profondes qui lui permettent d'oser..... Il sait qu'une tête de nation le pousse en avant et l'acclame s'il la précède. Il a retrouvé l'écho qui fait les grands jours féconds. Qu'il parle donc... L'art, pour lui, ne sera plus seulement de s'immiscer dans une Assemblée, mais d'électriser un peuple..... Plus de paroles stériles, des actes » [1]. Quels actes? on ne sait trop. Beaucoup demandent que l'on convertisse la nation à l'idée d'une Assemblée constituante ; de la sorte, ses représentants, certains de son assentiment péremptoire, en pourront réclamer énergiquement la convocation et mettront l'Empire entre « la Révolution pacifique » — et l'autre. Mais la plupart ne savent trop que dire, quand il s'agit de préciser. Au moins adjurent-ils les orateurs de parler haut et ferme. Les orateurs n'y manquent point. Opinions et discours croissent en violence. Malgré son actif important, la faillite menace l'Empire s'il ne prend un parti décisif. Son sort ne dépend que de lui-même, de la promptitude et de l'habileté de ses opérations.

1. *Le Réveil d'un grand peuple.*

CHAPITRE V

LE PARTI LIBÉRAL

I. *Composition et formation.* — L'Académie et les doctrinaires. Le duc de Broglie, Prévost-Paradol, Laboulaye. — Parti parlementaire. Les Cinq. Reconstitution du parti pendant la troisième législature. Thiers. Emile Ollivier; il se détache de la gauche ; son rôle avant et après l'acte du 19 janvier ; situation en 1869. Le Tiers-parti ; union des vieux libéraux et des néo-libéraux ; l'amendement des 42 : accueil froid de l'Empereur. — Après les élections de 1869..... p. 280

II. — *Conseils à l'Empereur.* — Les enseignements de la situation : acceptation loyale de l'évolution, — et, pour l'accomplir, des services du parti libéral. p. 296

III. — *Doctrine et programme.* — Doctrine. Principe commun aux libéraux et aux républicains : la souveraineté nationale effective ; *sub lege libertas.* Principe spécial aux libéraux : indifférence à la forme du Gouvernement ; Monarchie républicaine ou République monarchique. Dégoût des révolutions. Préoccupations pratiques. — Programme : la liberté sans épithète. — Restauration des libertés politiques, essentielles et universelles. Leurs quatre éléments. Suffrage universel et parlementarisme. — Libertés individuelles. — Libertés sociales. Décentralisation et association. Leurs œuvres. L'Eglise et l'Enseignement. — L'armée.... p. 301

IV. — *Résultats attendus.* — Dans le pays : l'esprit civique. Dans le monde politique : briser la tradition révolutionnaire ; former des hommes de Gouvernement..... p. 322

Il a été parlé, à propos des élections au Corps Législatif, de la coalition qui, sous le nom d'Union libérale, unissait contre le césarisme tous les hommes désireux d'une plus large liberté. Cette coalition passagère des anciens partis avait pour centre un parti nouveau et permanent, le « parti libéral », dont il est temps d'indiquer la composition, l'origine, le développement, le but, le programme et le rôle.

Vers la fin de l'année 1857, *le Courrier de Paris* publiait une série d'articles qui furent réunis peu après en volume, sous ce titre : *l'Empire dans la liberté.* Les mots d' « opposition constitutionnelle » y étaient prononcés pour la première fois ; pour la première fois, on acceptait comme possible la conciliation de la liberté et de l'Empire. — Le parti libéral prit pour tâche cette conciliation, l'opposition constitutionnelle pour moyen.

I

Le parti libéral fut sans doute un parti parlementaire. Mais il compta, en dehors de la Chambre, de nombreux soldats et des chefs du plus grand talent.

L'Académie française était pour lui comme une forteresse d'où, à couvert des projectiles ennemis, il bombardait fort méchamment le Pouvoir. Ou bien encore l'on peut dire qu'elle prenait, cette Académie révoltée, les allures d'un petit Parlement sans mandat, dont le Pouvoir redoutait les arguments, l'influence et la malice. Les Académiciens, dit M. Drumont, « comparaient l'Empereur à Tibère, et les municipaux de corvée aux prétoriens. Tibère souriait... » Il souriait, mais à contre-cœur. Il ne lui plaisait que modérément de voir la docte compagnie élire le Père Lacordaire. Il lui déplaisait beaucoup qu'elle élut Jules Favre. Le lendemain de la réception du député républicain, en 1868, *le Moniteur du soir*, feuille impérialiste, se contenta de ces deux lignes dédaigneuses : « Hier a eu lieu la réception de M. Jules Favre à l'Académie française ». Berryer, contrairement à la coutume, refusa, après son élection, d'être présenté au souverain, dont il avait été le défenseur, après l'équipée de Boulogne, devant la Chambre des pairs ; et le souverain en fut vivement froissé. Dans les discours de réception, les traits mordants ne manquaient pas ; et l'entente existait d'ordinaire entre l'orateur et l'auditoire pour donner à tel éloge dogmatique de la liberté, à telle condamnation théorique du despotisme un sens plus précis et plus perfide, celui d'une critique voilée ou d'une allusion railleuse au Gouvernement impérial.

Non seulement dans le monde académique, mais dans celui de l'enseignement, dans la presse, au barreau, le parti libéral trouvait d'actifs concours. Il y recrutait aussi des doctrinaires en grand nombre, qui joignaient, pour la plupart, au goût très fort, très sincère, très pur, de la liberté, beaucoup plus de prudence que les théoriciens du XVIII^e^ siècle, une plus juste appréciation de la complexité des questions et des obstacles à vaincre, une moindre confiance dans la sagesse populaire, une plus grande réserve de langage. Trois écrivains peuvent passer pour les plus éminents de ces doctrinaires, le duc de Broglie, auteur des *Vues sur le Gouvernement de la France*, Prévost-Paradol, auteur de *La France nouvelle*, E. Laboulaye, auteur du *Parti libéral ;* et l'examen de ces ouvrages remarquables permet-

tra de saisir leurs idées communes et le programme essentiel de leur parti.

Le duc de Broglie, ancien ministre de Louis-Philippe, n'était rien moins qu'un démocrate ; et c'est par raison bien plutôt que par inclination qu'il accordait à la démocratie la direction théorique de l'État. Mais il était ennemi de la contrainte, d'où qu'elle vînt, d'en haut ou d'en bas ; autant que le jacobinisme, le césarisme lui répugnait, et il ne le croyait pas durable. C'est pourquoi il eût voulu fixer au chef de l'État, aux classes supérieures et au peuple, une part légitime de pouvoir dans les affaires publiques ; de façon que, par cet équilibre harmonieux, par cette triple collaboration, par la nécessité de cet accord, fussent assurées la réalité du progrès, la sagesse des réformes et la stabilité des institutions. Conception d'historien qui se défie des abstractions ; conception d'homme d'État qui ne tire pas, bon gré, mal gré, son système vers l'unité, qui ne sacrifie pas, à cette superstition trop commune de l'unité, les enseignements du bon sens ; conception d'homme pratique qui se préoccupe, avant tout, de combiner le présent au passé dans la plus utile mesure, d'asseoir l'État sur des bases larges et profondes, et de lui garantir, d'autre part, la possibilité de se transformer prudemment. — Le style du duc de Broglie est rapide, imagé, brillant; il tient autant de l'orateur que de l'écrivain.

Prévost-Paradol, rédacteur aux *Débats* et au *Courrier du dimanche*, accordait à la tradition moins de droits que le duc de Broglie ; il acceptait plus franchement la théorie de l'État moderne et les doctrines de la Révolution. Il faisait aussi plus de cas de la logique et des principes, et ce caractère se marque bien dans son style, où fourmillent les mots abstraits, et dont les images sont absentes, ou à peu près. Dans le moindre de ses articles, la propriété d'expression est incomparable ; les idées sont étroitement enchaînées, la longueur des développements exactement proportionnée à leur importance ; les phrases sont claires, nombreuses, habilement balancées ; le ton général est noble, soutenu, imposant, gâté, trop souvent, par un peu de pompe et de pédanterie. — Si cependant, en qualité de philosophe, Prévost-Paradol se montrait plus favorable au peuple que le duc de Broglie, il ne lui témoignait guère plus de bienveillance, dès qu'il quittait l'abstrait pour le concret. Lui aussi le croyait encore incapable de se régir lui-même ; et ses amis lui entendaient parfois, avec fort peu de respect, nommer le corps électoral une « tourbe d'imbéciles, de lâches et d'idiots ». Lui aussi faisait résider dans son élite la force principale d'une nation ; élite bourgeoise, dont il était,

par son talent et sa tournure d'esprit; élite qui seule pouvait, au nom de la démocratie, et à son grand avantage, user de la liberté avec intelligence, et seule la conserver. — Il est juste d'ajouter que, dans cette mesure tout au moins, son amour de la liberté ne pouvait être suspect. Il haïssait, autant que quiconque, le césarisme autoritaire, qui supprime brutalement la discussion, qui écrase l' « honnête homme » entre le tyran et la multitude. Il était, dans le particulier, très véhément contre les souteneurs de ce régime et contre les ministres de l'Empire, qu'il traitait couramment de « traîtres, banqueroutiers, pirates et brigands »; et sa plume, qui savait si bien « blesser à fond ses adversaires sans les injurier[1],» oubliant parfois de se contenir, se faisait pour eux et leur maître plus âpre et plus colérique ; il poussait alors jusqu'à l'insulte, et ne trouvait rien d'assez fort pour maltraiter le « palefrenier », comme il appelait l'Empereur, — « l'indigne amant » de cette France, qui jadis « dame de cour, aimée par les plus galants hommes », et maintenant « dépouillée, battue, abêtie un peu tous les jours[2] », paraissait, malgré tout, obstinée à jamais dans sa dépravation.

De ces trois doctrinaires, le plus détaché de tous les préjugés, celui qui joint le sens le plus rassis au savoir le plus étendu, est, semble-t-il, Edouard Laboulaye. — Cet homme est un professeur, et ses écrits s'en ressentent. Ils sont assurément didactiques, mais ils le sont simplement; et leur simplicité n'est pas moins savoureuse que leur substance. Laboulaye enseigne, expose, conclut, toujours avec brièveté, mais sans sécheresse. Il est classique et français, dans le sens le meilleur; il a la clarté facile et concise, et les plus ignorants s'étonnent de le comprendre en le lisant, et de connaître le fond des choses, une fois qu'ils l'ont compris. Nul ne dégage si rapidement les questions du brouillard qui les cache au vulgaire ; nul n'en explique les points délicats avec tant de lucidité ; nul ne lie avec tant d'aisance les détails les plus terre-à-terre aux idées les plus générales. Enfin le tour de force qu'il accomplit témoigne de son art merveilleux : en un petit volume de trois cents pages, il donne l'extrait de toute la doctrine libérale du XIXe siècle ; et, sans doute, bien des discussions peuvent être soulevées qu'il n'y fait qu'effleurer : mais toutes les formules types s'y trouvent, et tous les libéraux doivent en faire leur bréviaire. — Son libéralisme est moins étroit que celui du duc de Broglie, moins bourgeois que celui de Prévost-

1. Octave Gréard, *Étude sur Prévost-Paradol.*
2. *Courrier du dimanche,* 29 juillet 1866.

Paradol. Il est ami plus sincère de la démocratie ; il a plus de confiance en ses lumières ; il proclame plus franchement ses droits. Bien entendu, il a, tout autant qu'eux, le souci de se prémunir contre ses excès. Il se prémunit donc, mais comme avec regrets. Il peut passer pour l' « homme de bonne volonté » par excellence, qui, délivré de l'obsession du passé, ne prend de garanties envers le présent, que pour hâter l'avenir dans lequel il a foi.

Malgré les différences de leurs tempéraments, ces trois hommes sont en complet accord sur les idées essentielles, et, l'on peut dire d'eux, comme on l'a dit des bons citoyens qui, dans un temps de meurtre et de fanatisme, collaboraient à la *Satire Ménippée*, qu'ils sont les représentants les plus autorisés du « parti des politiques ».

A côté de ces doctrinaires qui étaient l'âme du parti libéral, et dont il y aura lieu d'étudier sérieusement la doctrine, il y avait des praticiens, des hommes d'action, dont la valeur n'était pas moindre, et sans lesquels, incontestablement, le mouvement eût avorté. Tandis que le parti extra-parlementaire formulait et vulgarisait la doctrine, ceux-là, en constituant un parti parlementaire, mettaient un levier au service de l'esprit, une « opposition constitutionnelle » au service de la pensée libérale.

Le premier noyau de l'opposition constitutionnelle fut le groupe des Cinq. Quelques réserves qu'ils fissent sur la forme même du Gouvernement, les Cinq reconnaissaient, au moins temporairement, cette forme, par cela même qu'ils se contentaient, pour la combattre, des moyens qu'elle mettait à leur disposition. D'ailleurs, nécessité fait loi ; et Darimon écrivait très justement, le 15 décembre 1857 : « A moins de nous briser, nous ne pouvons être que des opposants légaux[1] ». Emile de Girardin, en 1864, disait de même : « Par qui la vieille tradition révolutionnaire a-t-elle été brisée ? Elle l'a été par les Cinq, qui ont renoué la chaîne rompue de l'opposition constitutionnelle ». Et il ajoutait avec raison : « Cet immense service rendu au pays sera leur incontestable honneur, sans compter que MM. Favre, Ollivier, Picard, ont prouvé qu'ils n'avaient rien à envier aux plus glorieux vétérans de la tribune française[2] ». Oui, les Cinq avaient, en effet, après six années d'efforts, insufflé leur ardeur à cette Chambre jusque-là paralysée ; ils avaient justifié la prédiction de M. Plichon,

1. Alf. Darimon, *Histoire d'un parti. Les Cinq.*
2. *Questions de l'année* 1864 ; 8 *janvier.*

député conservateur, qui disait, au début de la seconde législature : « La présence des cinq députés républicains sur les bancs du Corps Législatif rend fou le Gouvernement : cela lui donnera une émulation de populacerie qui le perdra ». Oui, les Cinq avaient rendu à la cause libérale, au pays tout entier, un « immense service » ; et Jules Ferry ne s'y trompait pas, quand, à la première page du *Manuel électoral* de 1863, il inscrivait cette dédicace reconnaissante : « Aux cinq députés démocrates et libéraux qui ont reconstitué en France l'opposition légale. »

C'est pendant la troisième législature que le parti libéral, sous le nom de tiers-parti, se constitua définitivement au Corps Législatif. « Renonçant aux ressentiments pour continuer la revendication ferme, modérée, infatigable[1] », il reprit à son compte, clairement, sans réticences, cette « opposition légale et constitutionnelle », qui n'avait été qu'un pis-aller pour les opposants de 1857.

Le but, il était clair et précis. Ollivier, tout de suite, l'indiqua sans ambages : « L'Empire a été d'abord un Gouvernement absolu ; il est aujourd'hui un Gouvernement contradictoire. Je lui demande de devenir un Gouvernement régulier, un Gouvernement constitutionnel[2]. » Or, pour atteindre ce but, qui était le seul utile et le seul juste, l'attitude prise par le parti libéral était la seule juste et la seule utile. De la sorte seulement, sortirait de son effort un résultat pratique ; de la sorte seulement, il se substituerait aux vieux « partis décrépits » de droite et de gauche, qui s'énervaient inintelligemment dans une lutte sans issue ; de la sorte seulement, sacrifiant la forme au fond, nouveau parti, il pourrait fonder l'État nouveau.

Aussi bien, les élections de 1863 avaient prouvé qu'il exprimait seul la véritable tendance du pays. Le pays n'avait élu qu'un nombre restreint d'opposants systématiques; il avait montré moins de bienveillance qu'autrefois aux mameloucks de l'Empire autoritaire ; le plus grand déplacement de voix, sans comparaison, avait eu lieu au profit des hommes qui, acceptant pleinement le régime et la dynastie, en exigeaient ou leur demandaient la somme de liberté nécessaire, — nécessaire à la France moderne et compatible avec toutes les monarchies. Il ne s'agissait donc pour eux que de continuer dans cette voie, et de justifier la confiance de leurs électeurs.

Il sembla d'abord que Thiers, qui venait d'entrer au Corps Législatif, dût jouer le grand premier rôle dans la pièce qui se pré-

1. Emile Ollivier, *Le 19 janvier*.
2. Discours du 4 février 1863.

parait, et constituer, par la fusion de tous ces hommes à tendances communes, le parti libéral parlementaire. Il avait des relations dans tous les camps ; il était, avec les catholiques de la majorité, partisan du Pouvoir temporel du Pape ; avec les protectionnistes, contraire aux traités de commerce ; avec les démocrates, contraire à la guerre et aux armements. Par dessous-main, grâce à son expérience et son agilité, il menait cent intrigues, et, à tous ceux que, sur un point quelconque, mécontentait la politique du Gouvernement, il soufflait la même solution : le retour au parlementarisme. Dès la fin de 1863, il eut l'idée de faire l'union, sur cette plate-forme, de tous les opposants, sans leur adjoindre aucun membre de la majorité encore compacte. Il échoua, ou plutôt abandonna le dessein. Il se tint pour satisfait, dès lors, de parler en son nom personnel, d'agir en « sauvage », et de former un groupe à lui tout seul. D'ailleurs, il demeura opposant ; il remporta, comme tel, de très grands succès ; et, en même temps qu'il prononçait de beaux discours, il ne laissait pas de se tenir fort au courant des machinations de couloirs et d'y participer souvent.

Toutefois, le projet dont il avait été le promoteur, il ne l'avait pas réalisé ; ce fut Ollivier qui en poursuivit bientôt la réalisation sur des bases plus larges ; ce fut Ollivier qui, traité de renégat par ses collègues de la gauche, devint l'inspirateur des députés favorables au libéralisme dynastique ; ce fut Ollivier qui, avec ceux-ci, et en dehors de ceux-là, constitua véritablement le tiers-parti.

Dès 1861, au lendemain du décret du 24 novembre 1860, il avait fait un grand éclat, qui avait singulièrement troublé l'opposition républicaine. Au lieu d'équivoquer sur la portée d'un tel acte, et de le qualifier, comme certains, de « progrès dérisoire », debout au milieu de l'Assemblée frémissante, il en avait remercié l'Empereur, et il l'avait conjuré de marcher franchement, désormais, dans la voie où il venait de faire le premier pas. A ces paroles, Hénon et Picard avaient donné des signes de mécontentement ; on avait remarqué de la gêne dans l'attitude de Jules Favre. Les meilleurs amis de l'orateur lui avaient battu froid. — Au premier désaccord, beaucoup d'autres succédèrent ; le conflit s'envenima. Il y eut encore de passagères lunes de miel ; l'accord, au moins apparent, dura jusqu'à la fin de la seconde législature. Mais, après les élections de 1863, l'hostilité se fit plus franche. La rupture se produisit enfin, complète, irrémédiable. Jules Favre et la gauche ne bougèrent pas de place ; Ollivier les quitta. Jules Favre resta

un irréconciliable ; Ollivier témoigna ouvertement de ses sentiments dynastiques. — L'occasion de cette rupture fut fournie par la loi sur les coalitions; Ollivier, qui en était rapporteur, se félicita de cette réforme, et, par la force des choses, donna, ce jour-là, le concours de son talent au Gouvernement impérial. Jules Favre s'en indigna, la gauche avec lui: « Le ralliement est complet, » dit Garnier-Pagès. Des paroles cinglantes furent échangées; la séparation était un fait accompli. — Darimon, qui, seul des Cinq, avait suivi le leader libéral, dut bientôt faire cette constatation pénible : « E. Picard paraît gêné avec moi... Bientôt il me faudra abandonner la place que j'occupe depuis sept ans, sur les derniers bancs de gauche, si je veux faire respecter ma dignité[1]... » Quant à Ollivier lui-même, sorti de la Chambre, les injures le poursuivent : la presse l'assaillit à son tour : « M. Émile Ollivier », disait un journal de gauche, « cet ex-républicain fanatique, vient de jouer un tour à la démocratie, qui l'a fait ce qu'il est. Son rapport sur les coalitions est une trahison. Toute la presse le hue, excepté Emile de Girardin, ce qui a donné lieu à ces vers :

Il (Girardin) vend des terrrains à Compiègne,
A Marseille il vend l'Olivier. »

Ollivier laissa passer la tourmente ; délivré de ses derniers liens, et plus fort dans son isolement, il continua son chemin.

Toujours préoccupé de ne pas louer ni blâmer systématiquement, de montrer de l'impartialité vis-à-vis du Pouvoir, de ne pas méconnaitre ce qu'il pouvait faire de bon, mais de l'engager à faire mieux; toujours préoccupé de former, entre la gauche injuste et la majorité docile, un « parti des politiques », un parti libéral, un tiers-parti: il développa ces vues dans un discours sensationnel, lors de la discussion de l'adresse de 1865 ; il les réalisa, lors de la discussion de l'adresse de 1866. — En 1865, il rejeta l'amendement de la gauche. « L'opposition présente un amendement qui contient cette proposition : « Loin de marcher vers la liberté, le Gouverne- « ment s'en éloigne ». Comment s'associer à cette pensée », qui est une « erreur fondamentale? » Mais, d'autre part, il fit une critique très vive de la conduite indécise du Gouvernement; en rendant hommage à ce que l'Empire faisait pour les libertés civiles, il déplora le silence qu'il opposait aux revendications politiques, et le pressa d'en sortir. La majorité, un moment émue par l'éloquence

1. Alfred Darimon, *Le tiers-parti sous l'Empire.*

de l'orateur, se ressaisit bientôt; la gauche railla « sa naïveté ». — En 1866, enfin, le tiers-parti se constitua, en opposant, à l'amendement de gauche, un amendement libéral et dynastique signé de quarante-deux députés. Ollivier l'approuva, le défendit, et affirma son espérance de voir se faire un jour la conciliation de l'autorité et de la liberté. Son isolement avait pris fin ; il devenait l'arbitre de la situation.

Dans les derniers mois de l'année 1866 et dans le début de 1867, sa fortune grandit encore ; un moment, l'Empire libéral parut fait, et fait par lui. — De Morny était mort en 1865 ; mais, dans ses deux ou trois dernières années, il avait montré pour Ollivier un goût toujours plus vif ; il avait attentivement écouté ses propositions, il s'était rallié à son plan. Le comte Walewski lui avait succédé à la présidence du Corps Législatif. Il avait témoigné vis à vis d'Ollivier les mêmes dispositions que de Morny ; il l'avait appuyé auprès de l'Empereur ; le prince Napoléon de même. A la fin, des négociations s'engagèrent entre Ollivier et Napoléon III par l'intermédiaire de Walewski. — Le 31 décembre 1866, Walewski, au nom de l'Empereur, fit à Ollivier des offres fermes. « Je vous dirai que l'Empereur m'a chargé de vous offrir le ministère de l'Instruction publique, avec délégation générale à la Chambre en qualité d'orateur du Gouvernement. » Le 7 janvier suivant, il revint à la charge ; et, à cette objection d'Ollivier « qu'un ministre spécial ne caractérise pas une politique », il répondit « que, lorsque ce ministre est chargé, en même temps, de défendre la politique générale du Gouvernement, comme le faisait M. Guizot pendant son ministère de l'Instruction publique, le ministre spécial peut donner couleur à ce cabinet». En terminant, il lui dit que l'Empereur désirait le voir, et qu'il le recevrait le mercredi 9, à cinq heures. — Ollivier fit ses conditions et indiqua au négociateur, par une note explicite, les mesures au prix desquelles il donnerait son concours : 1° avant tout, la paix et, par suite, l'abandon de la loi militaire ; 2° les ministres à la Chambre, et, par suite, l'abrogation de l'article 44 de la Constitution ; comme conséquence prochaine, le droit d'interpellation, organisé de manière que les droits de la minorité ne fussent pas à la merci des coups de la majorité ; 3° une loi sur la presse, et non pas seulement un adoucissement par décret du régime administratif ; 4° une loi sur les réunions ; 5° amélioration de la loi municipale en cours de discussion ; 6° vote du budget de Paris par le Corps Législatif ; 7° modification du système des candidatures officielles. Cette note commençait ainsi :

« Mesures sans lesquelles je considère tout changement, fût-il libéral, comme devant être plutôt nuisible qu'utile au Gouvernement de l'Empereur. » C'était là un minimum hors duquel tout accomodement était impossible. — Puis, l'Empereur bien averti de ses dispositions, Ollivier se rendit au château. Napoléon III lui avait fait dire : « Si vous n'êtes pas décidé à accepter mon offre, entrez par la petite porte ; votre entrée par la grande exaspérerait si fort M. Rouher que, pour ma tranquillité personnelle, il faudrait que vous ressortissiez ministre. » L'orateur libéral, trouvant trop étroites, toutes réflexions faites, les limites qu'on lui fixait, s'affubla d'un cache-nez et entra par la petite porte. Les agents de M. Rouher, malgré son déguisement et sa discrétion, mirent d'ailleurs leur chef au courant de sa démarche. Quant à lui, il eut avec l'Empereur un long entretien. Il lui fit part de son goût pour la médiocrité, de son regret persistant, sincère et théorique, de la République perdue. Il l'assura cependant qu'il n'avait que du respect pour sa personne ; et qu'il était disposé à l'aider de toutes ses forces, dans cette grande œuvre de la régénération de l'Empire. Mais au surplus, il l'aiderait plus efficacement, peut-être, à son banc de simple représentant qu'au banc ministériel ; et M. Rouher n'était-il pas là, qui, avec sa souplesse habituelle, mettrait assurément à son service, dans cette entreprise comme dans toutes les autres, tout le talent, toute l'éloquence, toute la fidélité qu'il pouvait désirer chez un ministre ? Bref, l'Empereur le laissa partir ; et Ollivier, entré député, sortit député, comme il se l'était promis. Il le regretta plus tard, il le regrette encore aujourd'hui. « Les événements, » dit-il, « donnent toujours un démenti à nos prévisions. J'ai manqué là une occasion unique. J'avais conçu cent hypothèses vraisemblables auxquelles je m'étais préparé. Des circonstances tout autres se sont présentées, et d'autres occasions infiniment moins favorables que la première. Si j'avais accepté, en 1867, les propositions de l'Empereur, l'évolution se serait terminée sans retard ; le régime renouvelé aurait eu le temps de reprendre sa stabilité ; on aurait eu le temps de mener à bien les réformes nécessaires ; l'Empire, peut-être, aurait été fondé pour toujours [1]. » — Quoiqu'il en soit, le sort en était jeté ; les négociations furent rompues. Le 20 janvier, parut dans *le Moniteur* une lettre datée du 19, dans laquelle l'Empereur, sans reprendre, à beaucoup près, tous les points du programme d'Ollivier, promettait de compléter, par divers décrets et projets de lois, la transformation libérale qu'avait commencée le décret du 24 novem-

1. Conversation de M. Émile Ollivier avec l'auteur, février 1899.

bre 1860. Pour les détails, il avait dit à Ollivier de s'en entretenir avec le ministre d'État Rouher ; et, à Rouher, il avait dit : « Entre gens du métier, vous vous entendrez vite. » — Or, Émile Ollivier fut trompé par Rouher. Rouher, stylé par l'Empereur, lui écrivit ce billet : « 21 janvier 1867. — Mon cher Monsieur, je serais heureux de pouvoir m'entendre avec vous sur l'exécution des projets nouveaux. J'espère que vous accueillerez avec sympathie cette communication affectueuse et confidentielle, et je me mets à votre disposition. » Ollivier vint au ministère, donna des conseils, fit passer plusieurs notes rédigées dans un sens libéral. On lui montra bientôt une certaine froideur. Il n'y prit garde, ne pouvant supposer qu'on eut contre lui aucune animosité. Le jour de l'ouverture de la session, il alla trouver Rouher à son banc, ce qu'il n'avait jamais fait, « pour lui serrer la main et donner ainsi un témoignage public de son concours [1] ». C'est alors que Rouher présenta au Corps Législatif les projets de lois annoncés par la lettre du 19 janvier ; ils étaient savamment édulcorés ; ils accordaient les libertés promises, mais avec beaucoup de réserves ; leur défenseur, à n'en point douter, était contraire à ces libertés, et les traitait en ennemies. On était loin de la franche transformation libérale pour laquelle Ollivier s'était ouvertement compromis. Brusquement, le voile se déchira à ses yeux, et les railleurs eurent beau jeu à se rire de sa « naïveté » ; il était joué et vaincu.

Dès lors, pour la seconde fois, Ollivier traversa des jours difficiles, une nouvelle période d'isolement. Sa tentative avait avorté. Sa rupture avec l'opposition systématique n'avait pas été justifiée par le succès. — Que faire en cette conjoncture douloureuse ? Devait-il, bravant les reproches et l'accueil défiant de la gauche, revenir à elle en enfant prodigue, et abjurer comme erreur la conception originale pour laquelle il s'était battu ? Il en eut quelque velléité en voyant de quelle indigne façon l'Empire l'avait récompensé de son dévouement. Mais il passa outre. La plus noble, et, après tout, la plus habile politique, lui parut être de persévérer. Avec de la bonne foi et du courage, il réparerait cet échec. — Dans cette pensée, il ne renonça pas à la lutte contre le Gouvernement de M. Rouher : il la reprit plus vaillamment. Usant du droit de légitime défense, il dirigea contre lui les plus violentes attaques, « il le pressa, le piqua, le mit en contradiction avec lui-même, l'appela en champ clos [2] » à toute occasion. — Mais, d'autre part, il resta fidèle à sa devise : « ni l'approbation systé-

1. *Le 19 janvier.*
2. *Ibid.*

matique, ni l'opposition systématique » ; il ne songea pas à nier que les réformes accomplies, si mitigées qu'elles fussent, si visiblement inspirées par le désir de les entraver, eussent cependant réalisé une très grande amélioration, et donné quelque chose, à défaut du tout demandé ; il reconnut au contraire le progrès accompli, sans lui, contre lui, et, le cœur gros, l'âme froissée, mais l'esprit résolu, il se déclara « satisfait ». On l'en blâma. Mais n'était-il pas logique dans sa conduite ? Un article de Girardin, du 6 mars 1867, lui donnait raison ; et l'argumentation en était vigoureuse : « La justice, » disait Girardin, « exige qu'il soit reconnu qu'avant que M. Ollivier adhérât au programme de M. Rouher, le ministre d'État avait adhéré au programme du fondateur de l'opposition constitutionnelle, et se l'était approprié ; qu'en réalité et en résumé, c'est donc de lui-même qu'à la tribune M. Ollivier s'est déclaré satisfait. » « Non, quoiqu'en dise plus spirituellement que véridiquement le journal *le Temps*, ce n'est pas M. Ollivier qui est monté dans le train chauffé par M. Rouher, c'est M. Rouher qui est monté dans le train chauffé par M. Ollivier. » — Le leader libéral avait donc honnêtement agi, en donnant, en principe, son assentiment à l'œuvre d'un rival peu scrupuleux. Mais il n'alla pas plus loin, et, pour clore la discussion des lois dont il avait dû, à défaut de mieux, se déclarer « satisfait », il ne contint plus sa révolte intérieure et s'éleva véhémentement contre l'esprit déplorable qui avait présidé à leur exécution.

Il ne quitta plus, ensuite, la position d'arbitre éventuel dont les manœuvres de Rouher ne l'avaient pu chasser. Il garda fermement son allure d'opposant impartial, de libéral dynastique. En 1868, en 1869, il conserva la même devise ; dans la quatrième Chambre, son autorité se trouva accrue du succès de ses idées. Pour la seconde fois, elles parurent en effet devoir l'emporter définitivement ; pour la seconde fois, il parut l'homme indiqué pour en assurer la complète victoire. — C'est alors que l'Empereur prorogea le Corps Législatif.

La force principale d'Émile Ollivier, il la devait, à ce moment-là, à son talent, à son éloquence, à son courage. Mais il y avait plus. Il avait triomphé des embarras passagers, et, derrière lui, prêt à le soutenir en toute circonstance, il y avait maintenant un parti puissant, ce parti libéral parlementaire, ce tiers-parti qu'il avait enfin solidement constitué, après plusieurs années d'efforts.

Ce parti constitué par Ollivier était, comme on le sait, fondé sur des bases très larges ; Thiers, en songeant à le former, comptait seulement unir des opposants décidés, sans rallier aucun fidèle de la

majorité. Ollivier fut plus éclectique. Il chercha tous les hommes de bonne volonté et de sain jugement : « Il devient enfin évident aux plus passionnés, qu'il est aussi chimérique de craindre que téméraire d'espérer un renversement. Alors, un certain nombre d'hommes se détachent, les uns de l'opposition, les autres de la majorité. Ils se reconnaissent, s'allient, constituent un groupe intermédiaire... » — Dans ce groupe-là, en effet, peuvent entrer les hommes de gauche, dont lui-même a quitté les rangs ; au moins ceux qui, ne s'obstinant pas à baisser les yeux sur le noir passé, le lèvent vers le clair avenir. Ceux-là, « adressant la parole au Gouvernement, lui disent : « Jusqu'à ce jour, nous n'avons affirmé que la liberté et le progrès ; » dans l'avenir, nous affirmerons aussi la dynastie » ; et ils ajoutent : « Nous vous acceptons ». — Quant aux autres, qui se détachent de la majorité, ils lui disent : « Nous vous restons fidèles », mais ils ajoutent : « Nous n'avons, jusqu'à ce jour, affirmé que la dynastie ; nous » affirmons désormais la liberté et le progrès ». Les nouveaux libéraux, les libéraux de cette sorte, « qui restent fidèles », sont-ils vraiment des libéraux de principe ? ou ne seraient-ils pas seulement des libéraux d'occasion ? Cette seconde hypothèse paraît exacte. Le libéralisme, pour ces conservateurs convertis, n'est pas une fin, c'est un moyen. Grâce au libéralisme, ou mieux : grâce au parlementarisme, auquel il mène tout d'abord, ils comptent mettre un terme à la politique impériale, en ce qu'elle a de contraire à leurs intérêts. L'établissement du parlementarisme leur permettra d'arriver au pouvoir. Or, une fois au pouvoir, ils espèrent annuler les effets de la guerre d'Italie, et briser franchement, dans la péninsule et en France, avec les partis unitaires et démocratiques ; reviser les traités de commerce, et préparer la revanche du protectionnisme ; entraver les projets de réformes sociales, annuler les réformes faites, ou appliquer à leur profit les lois sociales déjà votées. Ainsi donc, leur libéralisme ne recouvre malheureusement que des desseins égoïstes ; et ce sera là une des faiblesses du nouveau parti. Toutefois, l'Empire ne dura pas assez pour que le succès désunit ceux qu'avait unis la poursuite du succès. Or le succès cherché, c'était, avant tout, pour tous les libéraux, de principe ou d'intérêt, la restauration du régime parlementaire ; c'était la substitution de l'action de la Chambre à l'action de l'Empereur ; c'était la substitution, comme axe de l'État, du Pouvoir Législatif au Pouvoir Exécutif ; c'était la substitution de la souveneté nationale au Gouvernement personnel. Qu'importaient alors les réserves égoïstes ! qu'importait l'étroite conception des libéraux con-

servateurs, et s'ils prenaient la liberté pour but ou pour moyen! Obtenir la liberté, voilà l'essentiel. La bataille gagnée, libre aux vainqueurs d'en user à leur guise. Mais il fallait gagner la bataille, et, pour cela, tous les combattants se valaient. — Le pacte, à ce point de vue, était donc loyal, honnête et nécessaire ; aussi tous ceux, de gauche et de droite, qui le concluaient, pouvaient-ils terminer par les mêmes mots leur déclaration à l'Empire : « Nous vous demandons seulement de marcher en avant [1] ! »

C'est pendant la discussion de l'adresse de 1866, qu'Émile Ollivier exposait ainsi les causes et le but du rapprochement qui s'opérait entre gens de gauche et gens de droite sous le nom de tiers-parti ; et cela parce que le tiers-parti venait, à propos de cette discussion, d'affirmer son existence en présentant l' « amendement des 42 ». Pourquoi ce parti nouveau? Ollivier en montra la composition, en analysa le programme ; mais le tiers-parti lui-même se manifesta par l'action. — L'amendement des 42 était ainsi conçu : « La stabilité n'a rien d'incompatible avec le sage progrès des institutions. La France, fermement attachée à la dynastie qui lui garantit l'ordre, ne l'est pas moins à la liberté qu'elle considère comme nécessaire à l'accomplissement de ses destinées. Aussi le Corps Législatif croit-il être aujourd'hui l'interprète du sentiment public en apportant au pied du trône le vœu que Votre Majesté donne au grand acte de 1860 les développements qu'il comporte. *La nation, plus intimement associée par votre libérale initiative à la conduite des affaires, envisagera l'avenir avec une entière confiance* ». Cet amendement portait les signatures de MM. Buffet, Chevandier de Valdrôme, Martel, de Talhouët, de Chambrun, Kolb-Bernard, Latour-Dumoulin, etc. Il fut soutenu par M. Buffet, appuyé par Ollivier, on a vu avec quelle ardeur. — La presque totalité des signataires était formée d'anciens membres de la majorité. Mais ils se séparaient nettement de cette majorité, devenue la droite ; et Jérôme David, fougueux partisan de l'Empire autoritaire, de s'écrier : « Les 42? aveugles ou ennemis, voilà le dilemme ! » Du reste, ils se séparaient aussi nettement de la gauche, qui, disait Buffet, se serait diminuée sans les fortifier. Cependant, il avait beau insister sur les divergences profondes qui les séparaient, la gauche et eux, le public y prêtait moins d'attention qu'à l'analogie actuelle de leurs desseins, à l'identité de leurs vœux immédiats. Au surplus, comme pour corroborer les vues plus larges d'Ollivier, un certain nombre de membres de la gauche, sortant, ainsi que lui, de l'oppo-

1. Émile Ollivier, *Discours de* 1866, à propos de l'amendement des 42.

sition systématique, se joignirent aux 42, au moment du vote; et l'amendement obtint 63 voix contre 207. — Sur le public tout entier, mais surtout dans le monde politique, l'amendement des 42 produisit une très vive impression ; l'impression que les vaincus du jour, ayant pris l'attitude opportune et trouvé la formule cherchée, seraient les vainqueurs du lendemain.

Aussi le tiers-parti ne perdit pas courage. Il continua sa propagande. Malgré l'échec personnel de son chef au début de l'année 1867, l'acte du 19 janvier marquait pour lui un succès considérable. Il recruta de nouveaux membres. A la fin de la législature, dans la session de 1869, il réunit sa plus forte minorité. Il avait déposé une interpellation sur la direction que le Gouvernement comptait donner à la politique générale. Rouher ayant trouvé la formule trop vague, et conclu au rejet de l'interpellation par la question préalable, le Corps Législatif en repoussa l'examen ; mais seulement par 202 voix contre 114. — Dans la prochaine Chambre, le tiers-parti allait revenir doublé.

L'accueil fait par l'Empereur au nouveau parti n'avait été rien moins que bienveillant. A l'ouverture de la session de 1866, déjà instruit des conciliabules qui se poursuivaient dans la salle des conférences, et des projets probables du groupe en formation, il s'était complu à décourager par son discours toute pensée de modification aux institutions existantes, et ses paroles n'avaient d'ailleurs produit d'autre résultat que de surexciter les conjurés. — Plus tard, à la délégation qui lui présentait l'adresse, il répondit sur le même ton, et fit aux quarante-deux dissidents une allusion qu'on trouva brutale. — Il est vrai que la lettre du 19 janvier parut apporter à cette attitude un éclatant démenti. Il n'en restait pas moins que le souverain, bien loin de l'accepter comme directeur de conscience, bien loin de recevoir ses conseils de bonne grâce, avait marqué au tiers-parti du mécontement, de la froideur et de la défiance.

A cela rien d'étonnant. — L'obstruction systématique de l'opposition de gauche justifiait l'obstination conservatrice de l'Empire. A côté de la gauche, il pouvait vivre longtemps, tel qu'il était. Car, telle qu'elle était : turbulente et peu nombreuse, elle pouvait lui porter de rudes coups ; mais, contre elle, à cause de sa violence même, les troupes de l'Empire faisaient masse. Au moins elle ne les entamerait qu'à la longue. En attendant, il fallait qu'elle se résignât à une agitation sans issue, sans résultat pratique. — Au contraire, la formation du tiers-parti, c'était le début de la débâcle. Une première

défection s'était produite ; elle devait inévitablement en amener d'autres. L'opinion modérée, à défaut d'un centre de ralliement, était restée, tant bien que mal, attachée au Gouvernement. Maintenant elle l'avait, ce centre de ralliement. Dès lors, le mouvement était lancé ; il avait une direction, il avait un but. Il ne pouvait que grandir, parce que, grâce à sa modération même, les compromissions de toute nature lui laissaient le chemin grand ouvert. L'Empire était fort contre la violence de ses adversaires ; il était faible devant les manœuvres de ses partisans. La raison d'être de l'Empire autoritaire, c'était la résistance aux premiers, qui prétendaient le démolir. Comment, puisqu'ils étaient ses propres partisans, se défendre des seconds qui prétendaient le transformer, si, quelque jour, ils devenaient majorité ? Au succès définitif du parti libéral correspondrait l'écroulement définitif de l'Empire autoritaire. C'est pourquoi tous les ennemis de l'arbitraire devaient se prononcer pour le tiers-parti ; c'est pourquoi le tiers-parti devait être tenu en suspicion par le souverain qui avait exercé la dictature et restauré l'autorité.

Or les élections de 1869 démontrèrent pertinemment la puissance du tiers-parti ; et, dès lors, il apparut avec évidence que le parti libéral, tant au Corps Législatif que dans le pays, tant parlementaire qu'extra-parlementaire, avait cause gagnée. Non pas qu'il y eût une entente explicite entre parlementaires et doctrinaires, entre tous ceux, dans la presse, dans les chaires, dans la Chambre, qui se disaient libéraux, affirmaient des opinions libérales, et réclamaient la substitution de l'Empire libéral à l'Empire autoritaire. Mais jamais l'entente implicite entre ces hommes n'avait été si complète, si intime ; et jamais, semblait-il, n'avait été si proche le résultat espéré d'eux.

Jamais hommes pondérés de tout parti n'avaient imposé si nettement silence à leurs prédilections particulières, au nom du bien public. Jamais ils n'avaient oublié plus complètement leurs désaccords passés : « Leurs débats portaient sur des questions d'un intérêt secondaire, telles que le nom qui convient le mieux au chef de l'État, ou la durée de son pouvoir, ou le choix de telle dynastie plutôt que de telle autre, — tandis que leur accord reposait sur l'égal amour de la liberté [1]. » Les plus sages, parmi les vétérans des luttes anciennes,

1. Prévost-Paradol, *Les anciens partis.*

avaient été d'abord les seuls à conclure cet accord. Chaque année, les concours leur étaient venus plus nombreux; la jeunesse leur avait apporté le sien. Et tous pouvaient s'enorgueillir de n'avoir d'autre drapeau que la revendication de la liberté.

Jamais enfin, l'opinion n'avait paru en telle conformité de désirs avec aucun parti ; jamais elle n'en avait soutenu aucun avec l'évidente sincérité qu'elle mettait au service du parti libéral. Malgré le demi-échec de l'Union libérale,malgré les succès,indéniables aussi,et malgré la violence de l'opposition antidynastique, des élections de mai, de toutes les manifestations du pays, ressortaient pleinement, en somme : le désir presque unanime d'une complète liberté, la désapprobation quasi-générale des moyens révolutionnaires.

Dans de telles conditions, le parti libéral, certain du talent de ses chefs et de la puissance de son armée, se sentait, plus que jamais, tout prêt à achever par lui-même l'évolution commencée sous sa pression. Plus que jamais, il redoublait de conseils auprès de l'Empereur. Avec plus de confiance que jamais, il lui exposait sa doctrine, il lui présentait son plan...

Quels étaient ces conseils? Quels étaient ce plan et cette doctrine?

II

« Sire », disait à l'Empereur le parti libéral, « ouvrez sur Paris, ouvrez sur la France la fenêtre de votre cabinet des Tuileries ; ne lisez plus les rapports, n'écoutez plus les discours de vos ministres et de vos favoris ; regardez par la fenêtre ouverte. Mettez-vous face à face avec la réalité. Que voyez-vous?

» Ce peuple ardent, ce peuple « souverain », qui a fait la Révolution de 1789, qui a fait la Révolution de 1848, qui a renversé quatre trônes, vous le voyez se réveiller de la torpeur qui, depuis quinze ans, l'a engourdi et comme terrassé. Plusieurs fois déjà, à ses crises de nerfs, a succédé la dépression, à une agitation anormale, une anormale inertie. A votre tour, vous êtes venu à lui, dans une de ces heures où l'abus de l'action lui en inspire le dégoût ; et il vous a été reconnaissant de ce que vous lui assuriez le repos en monopolisant le pouvoir. Mais, depuis l'heure d'assoupissement où vous lui êtes apparu comme un sauveur, le temps a marché, l'oscillation habituelle s'est accomplie : tout a changé dans les esprits ; la démocratie, lasse autrefois de l'action, est lasse aujourd'hui de son repos ; elle

regrette d'avoir signé son abdication ; elle exige que vous lui rendiez le blanc-seing obtenu d'elle à la faveur de sa lâcheté ; et, si vous ne le lui rendez de bon gré, elle l'arrachera de force de vos mains. Dorénavant, sachez-le bien, chaque fois qu'elle abdiquera, son abdication sera de moins longue durée. Sans doute, elle n'a pas encore les mœurs de la liberté. Mais elle éprouve déjà, plus qu'autrefois, le besoin de la liberté. Elle l'éprouvera davantage, à mesure que s'écouleront les années. A ce besoin de plus en plus pressant, il faudra donc faire une part de plus en plus considérable. Et, dès à présent, il faut la lui faire plus large, sans rechigner...

» Comment échapperiez-vous à cette nécessité? Comment, Sire, vous opposeriez-vous à l'envahissement évident, progressif, fatal, de l'État, par la démocratie ? — L'Église du moyen-âge employa contre l'hérésie un moyen qui paraissait radical et sûr : elle brûla les hérétiques : Flamme vacillante, protégée à grand'peine par la main des penseurs, mais toujours vivace cependant, l'hérésie traversa les siècles. Imiterez-vous donc l'Église ? quelle folie ! Les temps sont passés, où l'on pouvait brûler des adversaires ; vos adversaires sont trop nombreux ; votre force, quelle faiblesse à côté de l'omnipotence de l'Église ! L'opinion ne tolère plus les bûchers. Au surplus, il vous arriverait, comme à l'Église, d'encourager la résistance par la persécution. De la persécution naissent les martyrs et les révoltés, et l'opinion, qui les seconde, en fait, à la fin, des vainqueurs. Car tenez pour certain que la haine augmente avec l'oppression, l'audace avec la haine ; que « la force comprime les partis, mais ne les dissout pas[1] » ; que l'opposition la plus dangereuse pour un Gouvernement est la plus silencieuse, la plus rudement frappée, la plus repliée sur elle-même. Donnez des débouchés à son énergie ; sinon, trop concentrée, trop tendue, cette énergie, un jour, éclatera contre vous. Contre vous ! tandis qu'il vous est possible encore de mériter le pardon du crime ancien, et de vous attacher, en le réparant, ceux-là mêmes dont il vous a fait des ennemis : « Il est encore temps, vous » n'avez qu'un mot à dire... Cela est facile d'être un grand roi, quand » on est roi... Rien n'est décidé sur votre compte. — Il y a dans le » cœur des peuples de larges indulgences pour les princes, et la » reconnaissance publique est un profond fleuve d'oubli pour leurs » fautes passées... Tant que vous êtes vivant, la page n'est pas » tournée dans le livre de Dieu [2] !... »

1. Laboulaye, *Le Parti libéral.*
2. Alf. de Musset, *Lorenzaccio*, III, VI.

» Dans le cas présent, la solution est donc bien claire. — La nation, plus ardente que jamais à la reconquête de son droit, entend qu'on lui restitue l'exercice effectif de sa souveraineté. D'autre part, toute l'opposition, quelque nuance qu'elle affecte, parle en son nom; tous les partis se font, avant tout, les interprètes de sa juste réclamation. Tenir plus longtemps le peuple sous le joug, lui confisquer plus longtemps son droit, il n'y faut pas songer ; contenir plus longtemps les partis qui ont le peuple derrière eux sans leur accorder quoi que ce soit, en leur refusant même la discussion, et les tuer ainsi par asphyxie, c'est connaître bien mal leur puissance que d'espérer y réussir. Traités de la sorte, les partis galvaniseront le peuple. Traité de la sorte, le peuple les suivra dans la Révolution.

» Que si, au contraire, vous rendez à la nation la souveraineté confisquée, que si vous accordez aux partis assez de liberté pour agir comme ils l'entendront, Sire! ni la nation, satisfaite de voir son droit reconnu, ni les partis, satisfaits de vivre à leur guise, n'auront plus intérêt à vous renverser. Il y aura des oppositions constitutionnelles; il n'y en aura plus d'anticonstitutionnelles. Votre puissance sera diminuée, votre trône sera abaissé. Mais vous aurez garanti la durée de votre puissance, renforcé la solidité de votre trône. Prenez donc avec philosophie le spectacle de ces choses, conformez-vous à la nécessité, ne vous révoltez pas contre l'évidence ni contre les enseignements de la raison, acceptez pleinement l'évolution qui pousse les sociétés démocratiques vers le Gouvernement démocratique, cette évolution inévitable pour laquelle les coups d'État ne sont qu'incidents et retards passagers ; au lieu de vous mettre en travers de sa route et d'être broyé par elle, aidez-y franchement, et, l'ayant admise dans son principe, admettez-en également et subissez-en toutes les conséquences avec la même sérénité.

» Et d'abord, ce blanc-seing que le peuple regrette aujourd'hui de vous avoir remis, cette Constitution qui vous rend son maître, — Sire! ne vous la laissez pas arracher par une émeute. Ce serait à votre détriment, ce ne serait peut-être pas à son profit. Lacérez-la vous-même, et jetez-la au vent. La nouvelle Constitution, dès lors, ne sera pas faite contre vous, mais avec votre concours; et vous aurez ainsi évité une Révolution, désastreuse pour le pays, pour vous-même périlleuse. — Ce faisant, vous obtiendrez de plus un avantage qui n'est pas à dédaigner. Vous vous priverez, il est vrai, d'une grande part de votre pouvoir. Mais à cette privation, il y a une compensation égale : Vous vous déchargerez, en même temps, de la plus

grande part de votre responsabilité. Quand toute voix se tait, quand vous seul, sans permettre aucune critique, sans vous soumettre à aucun contrôle, concevez, décidez, ordonnez, agissez, quelle responsabilité vous assumez sur votre tête ! Laissez les critiques se produire, soumettez-vous au contrôle de l'opinion et de ses représentants : sans doute alors votre puissance sera amoindrie, mais vous échapperez aussi aux conséquences de la responsabilité terrible qui pèse sur vous. — N'hésitez donc plus, inspirez-vous, dans votre conduite, de ces considérations prudentes ; poursuivez l'œuvre que vous avez commencée ; achevez la transformation de l'Empire autoritaire en Empire libéral.

» Quel motif vous en détournerait? Pareille transformation n'est-elle pas raisonnable ? n'est-elle pas honorable aussi ? — Raisonnable ; la situation même qui s'offre à vos yeux vous le démontre surabondamment, et vous-même, comme Napoléon Ier au Conseil d'État, avez déclaré, dans le préambule de 1852, qu'on n'enferme pas « dans un cercle infranchissable les destinées d'un grand » peuple ». — Honorable ; car rien n'est plus glorieux pour un prince que de faire volontairement au vœu public le sacrifice de son autorité arbitraire. « Sire, quand on est acclamé, comme on vous le dit » chaque jour, par 35 millions d'hommes,... quand on a eu cette chance » unique dans l'histoire de monter sur le trône après avoir passé par » l'exil, il reste encore une joie ineffable à connaître. Ce serait d'être » l'initiateur courageux d'un grand peuple à la liberté ; de repousser » les conseils pusillanimes, et de se placer en face de la nation elle-» même ;... l'immense majorité admirerait et aiderait ; et l'appui qu'elle » vous prêterait, Sire, serait d'autant plus efficace qu'il serait plus » désintéressé [1] ! »... Aussi bien, il est un grand exemple encore récent, et bien fait pour dissiper toutes vos incertitudes. Songez au fondateur même de votre dynastie, qui regrettait, en 1815, de n'avoir jamais allégé son despotisme, et déplorait, au témoignage de Benjamin Constant, les excès auxquels l'avait entraîné son goût de la domination ; alors, mais trop tard, il consentit, en ces termes, à la diminution de ses prérogatives : « Des discussions publiques, des » élections libres, des ministres responsables, la liberté de la presse, » je veux tout cela... La liberté de la presse surtout, l'étouffer est » absurde. Je suis l'homme du peuple ; si le peuple veut réellement la » liberté, je la lui dois. Je ne hais point la liberté, je l'ai écartée lors-

1. Émile Ollivier, *Discours* prononcé à l'occasion de la discussion de l'adresse de 1861.

» qu'elle obstruait ma route. Mais je la comprends; j'ai été nourri » dans ses pensées... » Ceci dit, il signa l'Acte additionnel. Quelques années plus tôt, cet Acte l'eût sauvé... Sire, il se pourrait qu'un jour vous fussiez forcé, vous aussi, de signer un Acte additionnel, et ce jour-là également, il se pourrait qu'il fût trop tard!

» Et, s'il vous faut, pour accomplir cette grande œuvre, un appui, un conseil, un garant, nous sommes là, notre parti est là: le parti libéral, qui sera votre appui votre garant, votre conseil. Servez-vous de lui: car vous n'en sauriez avoir de plus fidèles, et, en retour, il ne vous demandera rien.

» Le parti libéral se rattache aux principes de 1789. Mais il est formé des partisans de Gouvernements fort divers. Il n'a donc point de passé; et « ce n'est pas lui qui a été vaincu en 1830, ni en 1848[1] ». Voilà pourquoi il est sans regret et sans rancune. Voilà pourquoi il n'obéit à aucun parti-pris, il n'est la dupe d'aucun préjugé. Voilà pourquoi il est prêt à servir, sans distinction, tous les régimes qui, eux-mêmes, voudront servir la liberté, et l'Empire, s'il le veut fermement.

» Repoussé par l'Empire, il lui fera courir de grands dangers. Il n'a qu'un mot d'ordre : liberté. Mais ce simple mot lui vaut le concours actif ou passif, conscient ou inconscient, de la nation presque entière. Et si l'Empire lui déclare la guerre, c'est contre la nation presque entière qu'il devra lutter.

» Sire ! accueilli par vous, au contraire, le parti libéral sera bien en effet votre conseiller le plus dévoué, votre auxiliaire le plus précieux. Accordez la liberté, vous en êtes le maître, et vous le pouvez sans faiblesse; et, demain, ce grand courant d'opinion qui roule sans cesse plus impétueux et menaçant, canalisé par le parti libéral au profit de l'Empire, au lieu de vous engloutir, portera docilement votre fortune. Même alors, Sire, le parti libéral ne croira pas avoir terminé sa tâche. De même qu'il aura veillé sur votre fortune, le jour où vous viendrez à disparaître, il veillera sur celle de votre fils, sur celle de vos successeurs. Il assurera à la nation, à la démocratie, aux partis, les débouchés nécessaires, l'expansion libre de leur énergie, le légitime exercice de la liberté. Il assurera au Prince, en revanche, la confiance, le respect et le concours des partis, de la démocratie, de la nation. Que la dynastie s'abandonne à lui : elle vivra par ses

1. Ed. Laboulaye, *Le parti libéral.*

soins ; qu'elle mette sa confiance en lui : car sa doctrine est simple et nette, son plan logique, ses hommes prêts. »

III

La doctrine libérale a pour fondement, comme la doctrine républicaine, la souveraineté nationale, et, comme la doctrine républicaine parlementaire, la souveraineté nationale effective.

La souveraineté nationale implique que la loi doit être l'œuvre de tous, que tous les pouvoirs sont délégués par la nation, exercés en son nom et sous son contrôle. — Sans doute (et c'est de là que le parti a tiré son nom), le bien essentiel n'est pas, pour le citoyen, la part infime qu'il possède de cette souveraineté : c'est la liberté, c'est le développement de ses facultés et de sa vie ; ce n'est pas la participation à la marche de l'État : c'est, à côté de l'État, et sans contrainte ni ingérence de sa part, l'absolue possibilité de faire ou de ne pas faire, en son particulier, tout ce qui ne peut nuire à autrui. Mais cette liberté essentielle, proclamée dans tous les articles de la Déclaration des droits de l'homme, elle a, pour garantie essentielle, la liberté politique, proclamée, elle aussi, par la même Déclaration ; elle a, pour garantie essentielle, cette participation de chaque citoyen à la marche de l'État, qui n'est rien autre que l'exercice de la souveraineté nationale. — Ainsi donc, de toute façon, l'esprit est ramené au même point ; de toute façon, pour le libéral comme pour le républicain, la souveraineté nationale reste l'idée première, le principe fondamental de la science politique.

Mais cela n'est point assez pour caractériser leur doctrine : l'Empire autoritaire n'a-t-il pas accepté et proclamé le même principe ? Aussi le libéralisme dit plus ; comme les républicains parlementaires (ou mieux : comme les vrais républicains), il dit que la souveraineté nationale doit être effective. — L'Empire autoritaire, on le sait, a joint, au principe des Gouvernements démocratiques, le principe des Gouvernements d'en haut ; en fait, c'est le second qui l'a emporté ; et, malgré l'apparence, il a mené, en droite ligne, au Gouvernement personnel ; la souveraineté nationale est restée inscrite dans les textes, mais elle est nominale et fictive. — Il ne faut plus que cela soit. Il faut que le peuple, en réalité comme en théorie, se gouverne librement ; aussi bien que de la logique, cela ne ressort-il pas des faits, alors que, depuis cent ans, République,

Royautés, Empire, tout a pu choir, hormis la seule idée de liberté? Il faut que, dans notre société démocratique, s'établisse et prospère un Gouvernement démocratique. Il faut que la souveraineté du peuple, comme autrefois la Charte, devienne enfin une vérité.

La grande objection que font au Gouvernement démocratique les Gouvernements autoritaires est celle-ci: « Le Gouvernement démocratique est impuissant à assurer l'ordre. L'ordre ne peut être assuré que par un Gouvernement fort... » Et voilà pourquoi ils restaurent, plus ou moins ouvertement, le Gouvernement personnel. — A cela, libéraux et républicains répondent que l'ordre, en temps ordinaire ou même en temps de crise, peut parfaitement être assuré ou rétabli par le Gouvernement démocratique, et que le maintien de l'ordre n'est nullement incompatible avec l'exercice réel de la souveraineté nationale.

Qu'est-ce donc, en effet, que l'ordre public? qu'entend-on par là, et qui doit l'assurer d'ordinaire?

D'après certains, l'ordre public, c'est « le règne des hommes[1] »; autrement dit, c'est l'arbitraire, ou la force, « et la force en soi n'a rien de respectable. » Ceux qui pensent ainsi peuvent sans doute être animés de bons desseins. Ils ne méconnaissent pas que cette conception puisse être en désaccord avec les principes, et moins flatteuse pour l'humanité que les chimères des idéologues. Mais sa beauté lui vient de son utilité. Si elle est un peu rude et barbare, elle est celle aussi qui correspond le mieux aux exigences de la pratique; au surplus, arbitraire et force ne sont pas nécessairement synonymes d'injustice, ni monarchie de tyrannie, ni despotisme de cruauté. Le monarque digne de sa puissance est honnête, sa monarchie paternelle, son despotisme éclairé. Ce despotisme éclairé, cette « monarchie paternelle » qui préfère « prévenir à réprimer », tel est, aujourd'hui encore, le Gouvernement qui convient le mieux à la multitude humaine. — Eh bien, c'est contre cette théorie que s'élève l'école libérale. Plus de force, plus de despotisme éclairé ni de «monarchie paternelle,» plus même de ce césarisme hypocrite, qui cache, sous des dehors démocratiques, l'esprit d'arbitraire qui l'anime: tout cela a fait son temps; « l'âme est libre, la vie doit l'être; les princes ne sont plus que des magistrats, dépositaires d'un pouvoir limité[2] »; « le pouvoir n'est plus qu'une magistrature

1. Ed. Laboulaye, *Le Parti Libéral.*
2. *Ibid.*

et une délégation populaire; c'est la nation elle-même qui doit garder dans ses mains le soin de ses destinées [1]».

Dans la nation qui exerce librement et effectivement sa souveraineté, l'ordre public est maintenu par la liberté même : non pas par la licence, mais par la liberté telle que la fixe la loi. *Sub lege libertas*, voilà la devise du vrai libéral. — « Il n'y a pas d'ordre sans la liberté, car elle est l'ordre [2], » dit Girardin. Par contre, avec la liberté, l'ordre existe. Pourquoi? parce qu'alors les droits de chacun sont assurés, et que l'ordre public n'est fait que du respect des droits particuliers. — Et comment cette combinaison de la loi et de la liberté suffit-elle à garantir les droits de chacun? De la façon suivante. La minorité ne peut être opprimée, ni sacrifiée contre l'équité, dès lors qu'elle a tous les moyens que met en sa possession la liberté politique de peser sur l'opinion pour en obtenir justice; au pis-aller, les libertés civiles et sociales lui restent, avec lesquelles elle peut attendre, sans trop souffrir, l'heure de la réparation. Quant à la majorité, la liberté pour elle existe aussi tout entière; mais la loi est là qui l'empêche d'en abuser au détriment de qui que ce soit; la loi qui ne prévient pas, mais qui réprime; la loi qui ne gêne pas la liberté, mais qui l'assure à tous. Bref, la liberté protège la minorité; la loi contient la majorité. — *Sub lege libertas*. Ainsi donc, grâce à cette règle bien entendue et bien appliquée, tout citoyen peut espérer que, par lui-même, ou par son parti, ou par ses idées, il l'emportera, dans une juste et convenable mesure, sur ses concitoyens d'un autre parti, d'une autre doctrine; et tout citoyen, d'autre part, est certain de ne jamais subir un joug insupportable. De cette espérance et de cette certitude, de ce respect des droits de chacun en un mot, naissent, cela se conçoit, le calme et l'ordre public; et point n'est besoin, par conséquent, pour les garantir, d'un Gouvernement arbitraire.

Enfin, si, dans une de ces crises que les États les mieux régis doivent prévoir, l'ordre public vient cependant à être troublé, nul autre Gouvernement mieux que le Gouvernement démocratique ne le pourra rétablir. « Il n'y a que les Gouvernements libres qui ne soient pas affaiblis par une répression même nécessaire [3], » parce que leur énergie ne peut être taxée de despotisme.

Il est bien entendu, au surplus, qu'un Gouvernement libre n'est

1. E. Laboulaye, *Le Parti Libéral*.
2. *La Presse*, 8 janvier 1864.
3. Lettres d'Ollivier à Cl. Duvernois, 20 octobre 1869.

pas l'équivalent d'un Gouvernement faible ; la vigueur du pouvoir, pas plus que l'ordre public, n'est incompatible avec la liberté. Le pouvoir sert d'intermédiaire entre la liberté et l'ordre, et c'est lui qui, fondé par la liberté, maintient l'ordre. Il ne s'agit donc pas de l'énerver, au contraire. Seulement, si fort qu'on le veuille, il faut qu'il reste, tout le premier, soumis aux lois de l'État et à un contrôle supérieur. Et les lois doivent toujours être l'œuvre réelle de la souveraineté nationale; ce contrôle, le contrôle matériel et moral de la nation libre.

Libéraux et républicains acceptent donc le principe fondamental de la souveraineté nationale effective ; mais leur accord s'arrête là, en fait de doctrine pure. Car les libéraux adoptent certains autres principes que les républicains rejettent avec horreur.

Le premier, et de beaucoup le principal, c'est l'indifférence en matière de forme du Gouvernement.

Très sincèrement, aux yeux des libéraux, la forme du Gouvernement, pour laquelle on a livré tant de combats et versé tant de sang, est une question d'importance tout-à-fait médiocre : « La forme du Gouvernement, » dit Émile Ollivier, « n'est que la question secondaire de la politique, la liberté étant la première[1]... » Prévost-Paradol prévient ainsi le lecteur dans la préface de *la France nouvelle* : « On retrouvera dans ces études cette indifférence déclarée et obstinée aux questions de personnes, de dynastie et de forme extérieure du Gouvernement, qui m'a valu tant d'attaques et même une condamnation judiciaire, mais qui sera toujours, je l'espère, mon principal titre à l'approbation des esprits sages et des bons citoyens... Je persiste à appeler ces questions des questions secondaires, à côté de la question principale de la réforme politique et administrative de la France. » Aussi, dans la plus grande partie de son livre, s'attache-t-il « à n'admettre que des éléments également acceptables pour une démocratie monarchique et une démocratie républicaine[2]... » Laboulaye dit de même ; et il va plus loin encore ; la Constitution ne lui importe guère plus que le régime : « Le sage Daunou disait que la meilleure Constitution est celle qu'on a, pourvu qu'on s'en serve ; c'est aussi mon avis. Montrer comment on peut s'entendre dans le sens libéral, et, au besoin, comment on peut améliorer la Constitution de 1852, c'est à la fois servir le pays et le Gouvernement[3] »

1. *Le 19 janvier.*
2. Livre II, ch. VI.
3. *Le Parti Libéral*, Préface.

Sans nul doute, ces hommes, si modérés, ont, eux aussi, leurs préférences et leurs inclinations, en fait de régimes et de dynasties. Mais ils passent l'éponge sur tout sentiment personnel; et, puisque ces questions-là leur semblent aussi discutables que tout autre, et, comme tout autre, ne relèvent que de la raison, ils les débattent froidement, sans passion déplacée, comme il sied à des gens d'esprit impartial et de droit savoir; ils sont, là-dessus, d'accord avec Benjamin Constant, et prennent le même engagement que lui: « Sous quelque Gouvernement que ce soit, tout désir de renversement sans autre motif que des souvenirs et des haines n'entrera jamais dans ma pensée[1] .»

En fait, c'est la République et la Monarchie constitutionnelle qui les sollicitent seules; mais la comparaison qu'ils en font est minutieuse; ils hésitent à se prononcer: le choix leur semble difficile. — Généralement, ils paraissent pencher vers la Monarchie constitutionnelle; mais vers une Monarchie largement démocratique, et quasi-républicaine de ton et d'allures. Une Monarchie, dit le duc de Broglie, « qui touche à la République, et qui n'en diffère que par la constitution et la permanence du Pouvoir Exécutif[2] ». Ils lui reconnaissent des titres de noblesse que la République n'a pas. Ils lui reconnaissent aussi plus de stabilité, et pensent qu'elle garantirait mieux la grandeur et le repos de la nation. Toutefois, ils ne se dissimulent pas les difficultés que rencontre en France l'installation définitive d'une Monarchie. Il y a plusieurs candidats au trône, qui ont des chances égales; de sorte que le succès de l'un d'eux divise immanquablement le pays. Et cependant, aucun n'a le génie suffisant pour éteindre le prestige des autres et réconcilier les partis dans une même acclamation. « Un homme qui soit, comme on l'a dit... du bois dont on fait les rois,... si cet homme-là n'existe pas, il faut attendre, et donner du temps au temps...[3] »

Aussi, à défaut d'une bonne Monarchie libérale, peut-on fort bien accepter une bonne République modérée, « qui touche, elle, à la Monarchie[4] ». On élève contre cette forme, dit Prévost-Paradol, des objections sérieuses; une objection philosophique et générale: « la rivalité des ambitieux et les troubles qui en dérivent vont plus loin sous la République que sous la Monarchie constitutionnelle »; deux

1. Benjamin Constant, *Lettre à Béranger.*
2. *Vues sur leGouvernement de la France*, Préface.
3. *Ibid.*, ch. VI.
4. *Ibid.*, Préface.

objections pratiques: il est difficile d'organiser la responsabilité présidentielle, et délicat d'attribuer au Président le droit de dissolution. Cependant, ces objections ne lui paraissent pas insurmontables, car il conclut d'autre part: « couronner nos institutions par la forme républicaine... n'a rien..., au premier abord, qui puisse répugner aux bons esprits... » « La République n'en est pas moins une forme de Gouvernement très acceptable, et très digne, une fois qu'elle existe, du concours fidèle et du respect sincère des bons citoyens... » Le duc de Broglie est conduit à la même conclusion. La République est « le Gouvernement qui nous divise le moins, et qui permet le mieux à l'esprit public de se former, à l'ascendant légitime de grandir et de triompher en définitive ».

Cette indifférence raisonnée des libéraux pour la forme du Gouvernement est augmentée par le dégoût qu'ils ont des révolutions de toute nature ; dégoût profond et sincère, qui les a saisis au spectacle des ruines amoncelées par les Révolutions précédentes, et qui leur permet d'admettre parfaitement, à la différence des républicains et des idéologues, qu'on peut prescrire contre le Droit. Ils ne croient pas que la Force, selon le mot de Marx, soit « l'accoucheuse des sociétés ». Ils croient que l'Évolution substituée à la Révolution donne, avec moins de dégâts, autant de profit, et des profits plus durables. Ils croient qu'il n'y a pas, contre un régime, de *capitis diminutio*, parce qu'il a, pour s'établir, violé la loi, supprimé la liberté, dès lors que, lui-même, il restaure la liberté, et que l'assentiment général amnistie la violation de la loi.

Pour en finir avec cette question de forme, la doctrine libérale est donc prête à adopter tout régime, à faire, au moyen de tout régime et par l'intermédiaire d'une dynastie quelconque, la conciliation nécessaire entre la liberté et le pouvoir ; à garantir la liberté par le respect de la loi, à fonder l'ordre sur la liberté. — Il y a deux façons de faire cette conciliation.

Ou bien le Gouvernement est démocratique et libre au plus haut point ; mais l'excès de logique devient pour lui faiblesse. La liberté est bonne, mais non l'abus de la liberté : *Sub lege libertas*. La liberté existe, très largement, ce qui est bien ; mais elle n'est pas réglementée suffisamment par la loi, ce qui est mal. Pour qu'elle donne l'ordre il faut que la loi la régisse, il faut que s'établisse le règne de la juste loi. — Dans ce cas, le libéral a une noble tâche à remplir. Il lui appartient d'assurer le règne de la loi, par l'installation d'un pouvoir assez

fort pour l'appliquer, et lui-même assez contenu pour ne point s'y soustraire ; doué d'une suffisante énergie pour maintenir une prudente liberté, surveillé avec assez de vigilance pour ne point la confisquer à son profit. C'est là le beau rôle qu'a tenté de jouer Lamartine en 1848. Malheureusement « il a échoué, parce qu'il est entré trop tôt en scène, à ce premier moment orageux où l'on ne peut rien faire avec succès, parce qu'on ne peut rien faire avec mesure. Que n'a-t-il eu la fortune d'être déclaré indigne de devenir membre du Gouvernement provisoire ? Il fût arrivé à l'heure de Cavaignac, et il eût été l'immortel fondateur de la République française, notre Washington [1] ».

Ou bien, le parti libéral, s'il trouve devant lui un régime autoritaire, peut donner la formule de la transaction souhaitable entre ce régime et la liberté. Il peut conserver l'existence à ce régime en le vivifiant par la liberté; il peut, en même temps qu'il lui rend la liberté, conserver à la nation un Gouvernement assez vigoureux pour maintenir cette liberté dans les sages limites de la loi. — C'est là ce qu'ont essayé de faire Mirabeau et Benjamin Constant, c'est là l'accord qu'ils ont tenté d'établir, l'un entre la Monarchie et la liberté, l'autre entre la liberté et l'Empire. Leur insuccès tient à des causes diverses : « A l'orateur, c'est le monarque qui a fait défaut; au publiciste, ce sont les événements. Mirabeau n'a pu rien obtenir de ces esprits fermés dont toute l'occupation, au milieu de l'ébranlement général, était de chercher, pour s'en servir, « des êtres amphibies » qui, avec le talent d'un homme, eussent l'âme d'un laquais. » Benjamin Constant a presque tout obtenu de l'Empereur ; il le convainquit aisément qu'il n'est pas sage de demeurer entre deux systèmes opposés, et qu'après être sorti de l'un, il n'y a qu'à rentrer résolument dans l'autre ; mais il n'a pu arracher au destin l'échec de Waterloo [2] ». — Actuellement, cette tentative de deux hommes d'intelligence et de cœur ne doit-elle pas être reprise par tous les hommes d'intelligence avisée et de ferme caractère ? Que feraient-ils d'autre ? Et pourquoi n'agiraient-ils pas de même ? Sans doute, l'Empire a la dictature pour origine. Mais les libéraux ne repoussent-ils pas, pour le régime comme pour l'individu, la théorie du péché originel ? Sans doute l'Empire est autoritaire. Mais la Constitution de 1852, si autoritaire qu'elle soit, établit un Gouvernement légal, bien différent déjà du Gouvernement dictatorial qui a succédé au coup d'État, un

1. Emile Ollivier, *Le 19 janvier.*
2. *Ibid.*

Gouvernement dont l'arbitraire est le pivot, mais en fait, non pas en droit ; un Gouvernement où la liberté politique elle-même, garottée ou illusoire dans la pratique, n'est point, à vrai dire, refusée par les textes, mais au contraire, en principe du moins, est accordée par eux. Eh bien, comme l'Empire autoritaire a remplacé la dictature, l'Empire libéral, à plus forte raison, peut remplacer l'Empire autoritaire. Qu'on débarrasse la liberté de ses liens, qu'on assure son entier développement, qu'on rende effective la souveraineté nationale : la conciliation sera faite entre la liberté et l'ordre. Gouvernement démocratique, monarchique et légal: voilà le but que, sous un régime monarchique, les libéraux ont toujours proposé à leurs efforts ; qu'ils l'atteignent, grâce à l'Empire : ils seront pour l'Empire, et l'Empire vivra dans un pays florissant.

Le parti libéral, par la seule logique de sa doctrine, est donc astreint à donner son concours à l'Empire autoritaire, si celui-ci consent à marcher franchement dans la voie libérale. Il y est également poussé par des considérations générales et pratiques ; il obéit également à des préoccupations générales et pratiques, quand il presse le régime d'accepter la liberté. En notre pays où l'on aime à fronder le pouvoir, à discuter tous ses actes, il est bon de ne pas laisser les passions s'aigrir dans l'impuissance, il est bon de leur assurer des débouchés permanents. Il est bon de ne pas refuser au peuple la liberté des paroles, de peur de l'inciter aux actes séditieux. Il est bon, pour le vaisseau qu'assaille la tempête, de carguer ses voiles, afin de donner moins de prise à la furie des vents. Il est bon, il est indispensable enfin, s'il veut survivre aux agitations populaires, qui sont inévitables, que l'Empire autoritaire s'allège, lui aussi, d'une partie de sa toile ; balayé, s'il résiste et la déploie, il échappera seulement aux orages en leur cédant, et s'il les laisse se déchaîner sans contrainte au travers de sa mâture.

Le parti libéral ne se contente pas d'une doctrine générale et abstraite, ni même d'une vue générale et pratique de la situation. Il présente à l'Empereur un plan détaillé des travaux à accomplir, et lui indique la façon de l'exécuter.

Il a, avant tout, réclamé la liberté ; déjà il précise ce qu'il entend par là : « A ce peuple qui vit de travail, il ne faut pas seulement la

liberté du commerce, il faut une complète liberté ; liberté civile, afin que rien ne gêne l'activité de son esprit ni de ses bras ; liberté sociale, afin qu'il centuple par l'association son énergie physique, intellectuelle et morale ; liberté publique, afin que rien ne compromette la sécurité et ne trouble le long avenir dont il a besoin[1] ». — C'est l'application de toutes les libertés que le parti libéral poursuit et prévoit ; c'est elle qui constitue tout son programme. Il est nécessaire de le parcourir et de l'exposer. Cet examen rapide amorcera les questions, plus spécialement politiques, que soulèvera l'étude des organes constituant, législatif, exécutif, de l'Empire libéral : questions qui servent, pour ainsi dire, de plate-forme à l'évolution constitutionnelle du Second Empire. Quant aux questions de liberté individuelle, commerciale, sociale, elles n'ont, en ce qui concerne cette évolution éminemment politique, qu'une importance accessoire ; aussi ne les retrouvera-t-on pas, comme les premières, traitées à d'autres propos ; raison de plus pour y prêter tout de suite un peu d'attention ; car il est bien vrai qu'elles sont secondaires au point de vue qui nous occupe, mais le système libéral n'est pas complet sans elles, et c'est même de leur adjonction aux questions purement politiques qu'il tire sa plus grande originalité.

Ainsi donc, le programme libéral comporte trois points : restauration des libertés politiques, — développement des libertés individuelles, — établissement des libertés sociales, ou groupement des libertés individuelles.

Le caractère le plus frappant des libertés politiques, c'est d'être, tout ensemble, essentielles et universelles.

Elles sont essentielles, en ce sens qu'elles sont la garantie suprême de toutes les autres libertés. — Comment cela ? de deux façons. D'abord en assurant à la nation tout entière l'exercice effectif de sa souveraineté, c'est-à-dire, en pratique, la nomination, directe ou indirecte, des pouvoirs publics, le contrôle, en dernière analyse, et la sanction de leur gestion, et la plus grande part d'influence sur les affaires publiques. Ensuite, en assurant, non plus à la nation, mais à chaque citoyen en particulier, les droits que la Révolution a reconnus à l'homme et au citoyen : c'est en effet grâce aux libertés politiques que chaque citoyen garde encore, en cas de violence et d'injustice, la

1. Ed. Laboulaye, *Le parti libéral*, Préface.

faculté de produire sa plainte devant le pays, et d'obtenir réparation de l'injustice ou de la violence. — Dès lors, il est évident que, sans cette double garantie, les autres libertés sont à la merci de l'arbitraire ; autrement dit, que l'existence des libertés politiques est essentielle pour l'existence de la liberté sans épithète. « Elles sont », dit Laboulaye, « le rempart et l'abri de la liberté civile. Sans elles la loi n'est qu'un piège, et la justice qu'une moquerie ». Et Prévost-Paradol : « Que le pouvoir ait le moindre intérêt à les restreindre : elles sont aussitôt menacées ; » et « alors, ceux qui se voient exposés à être bannis pour un signe de tête... comprennent trop tard que l'indépendance civile, si elle n'est pas sous la protection de la liberté politique, n'est qu'un toit de roseau ».

Essentielles, cela est certain, les libertés politiques sont aussi universelles. — Trop longtemps, on nous les a données pour spéciales à certains peuples, pour incompatibles avec notre tempérament. Sans que nous en ayons jamais complètement joui, sans que nous en ayons fait, du moins, une expérience assez prolongée, on nous a dit que la liberté convenait aux Anglais et aux peuples du Nord, qu'elle était dangereuse pour les peuples turbulents de race latine, et qu'elle mènerait la France à l'anarchie. — La vérité est tout autre. La liberté n'est pas l'apanage d'une race ni d'un climat. Elle est « le droit commun des États constitutionnels, le patrimoine commun de la civilisation » [1]. Elle est humaine. Sans nul doute elle est mobile, et pleine de nuances ; elle doit être établie différemment, selon les époques et les pays. Mais, nonobstant la mobilité des détails, le fond ne varie pas ; et certaines institutions, certains principes, en découlent inévitablement ; « c'est ainsi que, par dédain des Anglais, les Constituants de 1789 repoussèrent les deux Chambres, sans voir que cette division de la législature était une nécessité de tous les temps et de tous les lieux ». Pour le surplus, « comme toujours l'idée enfantera sa forme, et, si nous n'avons pas de tout point les institutions anglaises ou américaines, ce qui n'est pas nécessaire, nous aurons ce qui est essentiel, l'esprit de liberté, qui n'est ni anglais ni français, mais qui est le bien commun et la gloire de la civilisation » [2].

Chacun commence à reconnaître cette vérité, à ressentir le besoin pressant de rendre à notre pays sa part normale de liberté politique. En vain certains impérialistes cherchent-ils à faire de subtiles distinc-

1. Ed. Laboulaye, *Le parti libéral.*
2. *Id.*, ch. VIII.

tions ; « La liberté », dit au Sénat M. de la Guéronnière [1], « la liberté qui doit se produire sous l'Empire est celle qui procède de l'autorité ; elle est le résultat de l'ordre public raffermi ; et cette liberté n'est ni anglaise, ni américaine ; elle est française, c'est la vieille liberté de nos pères. » Fort bien ; et il a été accordé que la liberté, en France, peut se modeler, dans une certaine mesure, sur nos habitudes et notre tempérament. Mais que M. de la Guéronnière cherche à préciser quelles différences générales existent entre la liberté anglaise par exemple et « la liberté de nos pères », on peut être sûr qu'il n'en trouvera aucune, ou bien qu'il refusera à « la liberté de nos pères » toute signification politique. Il est donc juste de conclure que la liberté politique, si elle n'est ni américaine ni anglaise, ne peut être française non plus ; encore un coup, elle est humaine ; encore un coup, les libertés politiques que la France doit posséder sont analogues à celles des pays qui l'entourent : « La France peut-elle se contenter modestement d'une liberté moindre que la liberté dont jouissent ses voisines, l'Angleterre, la Belgique, l'Italie et la Suisse ? » [2] — Et, comme elles, elle a d'autant plus besoin de la liberté, ou mieux : des libertés politiques, elle a d'autant plus besoin de se gouverner elle-même, que, chez elle comme chez les autres nations, sous le courant des grandes idées modernes, sous la poussée des transformations économiques, scientifiques, industrielles, qui s'accomplissent dans le monde, la société, de jour en jour, devient plus démocratique, et que les sociétés démocratiques marchent fatalement vers le Gouvernement libre.

Or, les libertés politiques, essentielles et universelles, sont au nombre de quatre principales : « 1° un suffrage électoral assez étendu pour que la nation tout entière, ou la grande majorité de la nation, prenne part aux affaires publiques ; 2° une représentation nationale librement élue, qui exerce sur le Gouvernement une influence et un contrôle légitimes ; 3° une magistrature indépendante et souveraine, qui n'ait rien à craindre ni à espérer du pouvoir ; 4° une presse affranchie de toutes entraves administratives » [3]. — La presse est peut-être, actuellement, le plus important de ces quatre éléments de la liberté politique, car l'opinion, désormais, gouverne le monde. Mais elle n'a point de rôle proprement constitutionnel ; et c'est en fonction seulement du Pouvoir Exécutif qu'il y aura lieu d'en parler. De

1. 11 mars 1867.
2. Girardin, *La Presse*, 2 février 1864.
3. Laboulaye, *Le parti libéral.*

même pour la magistrature, qu'il convient, avec l'Empire, de considérer comme une partie de ce Pouvoir, et, partant, pour l'administration de la justice. Dès à présent, au contraire, il y a lieu de dire quelques mots des deux premiers éléments ci-dessus indiqués, qui font partie intégrante de l'organisme constitutionnel, et auxquels ramènera d'ailleurs l'étude détaillée de cet organisme.

Bien qu'il n'ait été question ici que d'un suffrage très étendu, on peut admettre que le parti libéral, dans son ensemble, accepte pleinement le suffrage universel ; universel et libre ; exercé en dehors de toute pression, d'où qu'elle vienne, d'en haut ou d'en bas.

Il ne conteste pas, en effet, la nécessité du suffrage universel, puis qu'aussi bien il s'agit d'établir un Gouvernement libre et démocratique, et que « le droit électoral est le seul que les masses puissent exercer sans confusion dans un grand pays » [1]. Ses docteurs les plus timides lui reconnaissent même certains avantages; en particulier, selon le duc de Broglie, « celui de couper court, ou à peu près, à toute controverse en ce qui concerne le droit électoral, les conditions à exiger de l'électeur ou de l'éligible. »

Mais, d'autre part, le parti libéral rejette le suffrage universel tel qu'il est actuellement pratiqué. Il lui reproche d'être à la fois inorganique et enrégimenté, enrégimenté parce qu'il est inorganique. — Laissé à lui seul, le suffrage universel inorganique, sans lumière ni cohésion, tend à l'oppression des minorités, et déconcerte tous les partis ; il est le jouet des passions passagères, il repousse les hommes de valeur ; il livre à la domination jalouse de la classe la plus pauvre et la plus nombreuse, et cela contrairement au propre intérêt de celle-ci, la classe la plus aisée et la plus intelligente ; il manque de cohésion, de jugement et d'équité. Aussi, que se passe-t-il? Le Gouvernement le discipline et l'enrégimente, et, tout à la fois, le consulte et lui dicte sa réponse. — Il faut éviter ce double écueil ; cela est possible, en l'organisant. Seul, le suffrage universel organisé produira des résultats plus équitables et résistera à la pression du pouvoir.

A cet effet, divers systèmes sont proposés. — Prévost-Paradol, en particulier, étudie avec complaisance le système du « suffrage gradué », qui peut être proportionné, soit au chiffre de la taxe du revenu telle qu'elle existe en Angleterre, soit aux titres qu'invoquent les citoyens, droit de cité, âge viril, possession plus ou moins longue du droit

1. Duc de Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*

électoral, fortune, diplômes universitaires, etc... C'est là le système qui en 1893, a été adopté par la Belgique sous le nom de système du vote plural. Mais Prévost-Paradol n'insiste pas sur cette idée : « Tout système établissant un suffrage gradué ou proportionnel est repoussé d'avance par notre pays », parce qu'il est « contraire à l'égalité ». — Il s'arrête définitivement au système du « suffrage accumulé », ou, comme l'on dit plutôt aujourd'hui, du *vote cumulatif*. Le vote cumulatif applique, par un procédé particulier, ce principe général : la représentation des minorités. Il consiste, le scrutin de liste étant la règle, à permettre à chaque électeur de voter autant de fois pour le même candidat qu'il y a de représentants à élire. De la sorte, une minorité disciplinée, en se portant tout entière sur un candidat, multipliera sa propre force par ce nombre fixe de représentants ; et, en restreignant d'avance sa part, elle aura les plus grandes chances de s'en assurer une proportionnelle à son importance. Ainsi les minorités conservent un « refuge inviolable » contre les courants irrésistibles d'opinion ; et la majorité conserve justement la direction des affaires. Quant au Corps élu, si équitablement recruté, il constitue l'idéal de l'Assemblée représentative, puisqu'il est véritablement « le miroir de la nation ». — Enfin, le parti libéral n'est pas sans examiner le « système des catégories ». En rangeant les citoyens dans diverses catégories, selon leurs affinités personnelles et spécialement selon leur profession, en donnant à chacune de ces catégories un nombre fixe de représentants à élire, ce système garantit à tous les groupes sociaux de quelque importance la juste représentation de leurs intérêts les plus chers. De cette façon, les intérêts vitaux du pays ne sont plus sacrifiés aux sophismes politiques ; ni la voix de telle classe de citoyens étouffée par la voix de telle autre plus nombreuse. Lorsque l'Empire tomba, Émile Ollivier mûrissait dans son esprit une réforme de ce genre, que sa chute n'a peut-être que retardée [1].

Cependant le parti libéral ne s'attarde pas sur ces grandes réformes, dont il sait bien que l'élaboration et la victoire demanderont un espace de temps fort long. A défaut de réformes profondes, à défaut d'organisation du suffrage universel, il se contentera parfaitement de réformes plus restreintes, plus faciles à mener à bien, et suffisamment efficaces, au demeurant, pour donner au suffrage universel plus

1. Je tiens ce détail de M. Émile Ollivier lui-même. Il me le donna incidemment, comme je lui parlais du livre de mon excellent maître M. Charles Benoist, *De l'organisation du suffrage universel,* qui conclut en faveur du vote par catégories. — H. B.

de garanties et d'honnêteté. De ces réformes restreintes, les unes concernent la loi, les autres les mœurs. — En droit (et cette question se posera plus nettement à propos du recrutement du Pouvoir Législatif), il est urgent de fixer, une fois pour toutes, en dehors du Gouvernement, les circonscriptions législatives, et, par là de couper court à l'arbitraire dont il use dans leur détermination. — En droit encore (et la question, cette fois, se posera plus nettement à propos de la décentralisation et de l'intervention du Pouvoir Exécutif dans le Gouvernement local), il est urgent d'apporter aux élections locales de nombreuses modifications. — En fait, de quelques élections qu'il s'agisse, il est urgent que la suppression de la candidature officielle et de la pression administrative rendent au suffrage universel la liberté et le sens moral.

Librement élue, a dit le parti libéral, la représentation nationale doit exercer sur le Gouvernement une influence et un contrôle légitimes. Or, on croit avoir démontré, au début de cet ouvrage, que si le Pouvoir Exécutif ne domine pas le Pouvoir Législatif, le Pouvoir Législatif dominera le Pouvoir Exécutif. — Ce résultat, le parti libéral ne le voit pas très nettement. Il pense que les deux Pouvoirs peuvent vivre égaux côte à côte, et prendre une part égale aux affaires de l'État. Mais enfin, il est forcément conduit, le principe une fois adopté, de l'influence du Pouvoir Législatif, à en tirer cette conséquence : le rétablissement de la responsabilité ministérielle et du régime parlementaire. Dès lors, le résultat sera certainement tel qu'on l'indique ; ce sera la situation du début de l'Empire retournée au détriment du Pouvoir Exécutif. L'installation d'un Gouvernement démocratique ne peut avoir lieu qu'à ce prix. L'étude approfondie du Pouvoir Législatif dans l'Empire libéral le démontrera plus complètement.

Si essentielles que soient les libertés politiques, elles ne sont cependant qu'une garantie ; et, comme toute garantie, leur valeur se mesure à la valeur de ce qu'elles garantissent. Or, ce qu'elles garantissent est de la plus grande valeur ; car ce n'est rien moins que l'ensemble des libertés individuelles et des libertés sociales, qui sont le prolongement des premières. Précisément « la marque du nouveau parti libéral est d'avoir enfin compris que les libertés politiques ne sont rien par elles-mêmes, et que le peuple s'en lasse, comme de formes vides et trompeuses, s'il n'y a pas derrière elles ces droits individuels et sociaux qui sont le fonds et la substance même de la liberté ». « Que m'importe d'être maître au scrutin, si je ne suis pas maître

dans ma maison ? Il est beau d'avoir, un quart d'heure, un six millionième de royauté, il vaut mieux être citoyen toute sa vie [1] ».

Les libertés proprement individuelles se rangent aisément sous deux rubriques : liberté de la personne, liberté des actions.

Pour assurer la liberté complète de la personne, le parti libéral réclame trois choses. — Il réclame la diminution des pouvoirs de la Police, l'abrogation des lois qui les lui accorde, en un mot la suppression de l' « arbitraire légal » qui l'autorise à perquisitionner chez tout citoyen, à arrêter tout suspect, sans que la justice l'ait mise en mouvement, sous prétexte de sûreté générale ou de salut public. — Il réclame, en conséquence, et tout particulièrement, l'abrogation de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, qui, ne permettant à un particulier de poursuivre un fonctionnaire qu'avec l'autorisation du Conseil d'État, met les agents de l'autorité à l'abri des plaintes les plus légitimes, et renforce encore leurs pouvoirs excessifs par l'octroi de l'irresponsabilité. — Il réclame enfin la revision de notre Code d'instruction criminelle, qui, malgré les atténuations qu'il apporte à l'ordonnance de 1670, conserve les traces trop évidentes d'une procédure inquisitoriale et barbare.

La liberté des actions, qui exige aussi certaines réformes, se compose elle-même de diverses libertés. — D'abord, la liberté absolue du commerce intérieur et extérieur ; liberté que le traité de 1860 et ceux qui l'ont suivi, que l'émancipation de la boucherie et de la boulangerie ont augmentée, depuis le rétablissement de l'Empire, mais qui rencontre encore des obstacles ; il appartient à l'Empire de les jeter à bas. — Puis la liberté du travail, qui, elle, est gênée surtout par l'existence des monopoles. Monopoles des théâtres, de l'eau, du gaz, des omnibus, tous portent au travail libre une atteinte à laquelle doit mettre fin un régime vraiment libéral. De même doit disparaître — et pour le même motif — le délit de coalition, disaient les libéraux du début. Sur ce point, la loi de 1864 leur donna rapidement gain de cause. — Enfin la liberté des actions implique assurément la liberté des biens, car les biens sont comme la matière première de nos actions. Malheureusement les doctrines socialistes font chaque jour des progrès ; le parti libéral ne saurait trop protester contre elles. Déjà on grève l'héritage de droits fiscaux très lourds ; il semble

1. Laboulaye, *Le parti libéral.*

à des hommes sages qu'il ne soit pas digne de beaucoup de respect, étant, comme le déclare Rousseau, un privilège social. Idée fausse, opinions dangereuses. On s'attaque à l'héritage pour commencer ; on s'attaquera bientôt à la propriété même. Or, la propriété est la récompense de la liberté et, par là même, sa justification et sa garantie : « Liberté et propriété se tiennent comme l'arbre et le fruit ; l'une est le labour, l'autre la récolte. Toucher à l'une, c'est toucher à l'autre et les tuer toutes deux du même coup[1]. »

Les libertés sociales, protégées, elles aussi, par les libertés politiques, ne sont que le développement des libertés individuelles ; elles consistent, pour tout individu, à unir sa propre liberté à celle de tels ou tels autres individus ; elles consistent, pour l'État, à assurer la même protection à ce groupement de libertés individuelles qu'à ces libertés elles-mêmes. Aussi bien est-ce là la conséquence des principes politiques modernes ; la Révolution a tiré l'homme de l'État ; elle l'a affranchi de ce tyran dont le seul intérêt justifiait l'asservissement de tous ; elle a fait de l'individu un citoyen ; elle ne l'a plus sacrifié aux raisons menteuses de salut public ; elle lui a rendu le droit d'agir seul, selon sa volonté. On doit également lui rendre aujourd'hui le droit d'agir de concert avec ses concitoyens ; on doit compléter son affranchissement.

L'application des libertés sociales passe par deux étapes : la décentralisation et l'association.

Si l'État s'arroge tous les droits et remplit tous les devoirs, il n'y a plus de place pour aucune œuvre collective en dehors de lui ; partant, pour les libertés sociales. Il faut donc, de toute évidence, que l'État accorde la liberté locale ; ou, pour mieux dire (car ce terme est un peu étroit), il faut que la décentralisation s'accomplisse ; et décentralisation est pris ici dans son sens le plus large, et marque l'abandon, par l'État, de toutes les fonctions que d'autres organismes peuvent remplir. Telle est la condition *sine qua non* de l'existence des libertés sociales ; l'on peut dire que, cela obtenu, elles ont fait la première étape. L'État reste chargé d'assurer l'ordre, la justice et la défense extérieure. Tout le reste appartient au groupement des énergies individuelles.— A cette combinaison, l'État lui-même trouve son avantage ; il est accablé de moins de soins ; il est chargé d'une

1. Laboulaye, *Le parti libéral.*

moindre responsabilité. — Mais surtout les citoyens gagnent à l'abandon que fait l'État d'une part de ses attributions. Ce n'est pas seulement leur liberté individuelle qui est augmentée et prolongée : cela va de soi, puisque la liberté sociale n'est autre chose que ce prolongement. C'est aussi, par contre-coup, leur liberté politique. Moins concentré, moins chargé de besogne, moins responsable par conséquent, le Pouvoir Exécutif ne pourra plus si facilement exciper de la nécessité de gouverner avec vigueur pour mettre la main sur les libertés politiques, qu'il regarde d'un œil inquiet. Il a moins de prise sur elles, il entre moins souvent en conflit avec elles, il a moins souvent l'occasion de les étouffer, et la restriction de ses attributions leur est vraiment salutaire. Cette restriction, par la décentralisation, des attributions du Pouvoir Exécutif, donnera même lieu, à propos du Pouvoir Exécutif, de parler un peu plus longuement de la décentralisation.

Mais la décentralisation, indispensable à l'existence des libertés sociales, ne lui est pas suffisante cependant. La première étape est franchie ; il en reste une autre à franchir. Les libertés sociales, en même temps que la décentralisation, impliquent l'association. Du jour où la liberté d'association complètera la décentralisation, les libertés sociales existeront ; en même temps qu'il y aura pour elles une œuvre à accomplir, elles auront le moyen d'accomplir cette œuvre.

Le plus grand obstacle que rencontre en France la liberté d'association, c'est le souvenir des clubs révolutionnaires, des clubs de 93 et des clubs de 48. De ce souvenir naît la peur, et de la peur la contrainte. — Pourtant, si l'on porte la vue, non point sur le passé, mais sur d'autres pays, on voit que l'Angleterre et les États-Unis, pour ne citer qu'eux, se trouvent bien de cette liberté. Si les souvenirs nationaux nous détournent de l'adopter, par contre l'exemple de l'étranger nous y encourage.

Si donc la liberté de s'associer est une faculté naturelle « qui doit demeurer libre dans un pays libre [1] », la première chose à faire pour en assurer l'exercice, c'est de supprimer l'autorisation préalable. Sous prétexte de prudence, au nom de la sécurité de l'État et de la tranquillité des citoyens, l'Administration accorde, ou non, son consentement aux individus qui désirent s'associer ; autrement dit, il ne leur en reconnaît pas le droit. Voilà précisément le régime qu'il faut abolir. — D'ailleurs, l'État peut conserver sur l'association libre assez

1. Duc de Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*

de pouvoirs pour en réprimer les abus ; dans cette mesure, il est même utile et juste de les lui reconnaître. Toute association le tiendra au courant, par voie de déclarations à l'Administration, de son but, du nom et du nombre de ses membres, de ses conditions d'existence, de toutes ses opérations. Il exercera sur toute association telle surveillance qu'il lui plaira. Qu'une association devienne dangereuse, il en sera avisé à temps, et l'autorité judiciaire la dissoudra sans retard ; même, en cas d'urgence, le Gouvernement prononcerait la dissolution lui-même « par un arrêt motivé déféré de plein droit aux Chambres par voie de pétition [1] ».

Certains théoriciens, tout en admettant parfaitement la liberté d'association, la refusent éventuellement à l'Église catholique, dans le cas où elle deviendrait autonome. Grâce à la solidité de son organisation, à la grandeur de sa fortune, au rang de ses chefs, au nombre de ses soldats, l'association libre ferait d'elle une puissance à part, nullement comparable à tous les autres groupes sociaux, une puissance assez forte, assez hardie, pour lutter contre l'État et peut-être pour l'opprimer. — Les véritables libéraux ont plus de logique. Ils ont fait de la liberté d'association la règle commune ; ils n'y apportent pas immédiatement cette exception considérable. L'Église leur apparaît semblable à toute collection d'individus, et libre, comme toute collectivité, de se lier, s'il lui convient, par les liens de l'association. — Le parti libéral ne refuse même pas à l'Église, ainsi constituée en association, le droit de posséder et d'acquérir. Peut-être possédera-t-elle plusieurs milliards. Mais nulle association ne peut subsister sans ressources : et lui défendre d'en avoir équivaudrait à la supprimer hypocritement. Tout au plus admettra-t-on certaines restrictions au principe, et soumettra-t-on son droit de posséder et d'acquérir à certaines conditions particulières ; la société, par exemple, a le droit de lui interdire la mainmorte ; il ne faut pas que l'Église, comme sous l'ancienne Monarchie, puisse s'emparer du sol. Au surplus, quelle en est la raison ? celle-ci : « Le capital d'un pays peut augmenter à l'infini, mais le sol est limité. » C'est-à-dire que la question est économique et politique, et nullement religieuse.

Et maintenant que les libertés sociales, accordées par la décentralisation, fonctionnent par l'asssociation, maintenant que, la double étape franchie, elles peuvent jouer un rôle productif, que vont-elles produire, que donnera leur fonctionnement ? — Les œuvres pro-

1. Duc de Broglie, *Vue sur le Gouvernement de la France.*

duites seront très diverses. Les plus importantes concerneront la religion, les institutions locales, l'enseignement.

Au point de vue religieux, — la liberté sociale rendra un immense service, en permettant la séparation des Églises et de l'État : « L'Église libre dans l'État libre », telle est la devise dont s'inspirera cette œuvre. — La séparation des Églises et de l'État est une conséquence directe de la liberté religieuse proclamée en 1789, avec tous les grands principes libéraux, et garantie, ainsi qu'eux, par toutes nos Constitutions, celle de 1852 comme les précédentes ; or la loi a tourné le principe ; l'Église est liée à l'État, elle n'est pas libre. Cependant, quand on a dit que l'État devait se décharger de toutes les fonctions qu'il avait usurpées, quand on lui a demandé de « décentraliser », ce mot, dans le sens où il était pris, n'indiquait pas exclusivement l'établissement des libertés locales, mais aussi l'abandon de toutes les fonctions indûment assumées par lui, et de sa fonction religieuse en particulier. La séparation des Églises et de l'État est, ici, le premier degré du développement des libertés sociales, puisqu'elle rend une œuvre collective à l'action concertée des initiatives individuelles. A cela, comme dans tous les cas analogues, l'État gagne, et le citoyen. L'Église ne s'occupe de politique que pour obtenir l'indépendance. Indépendante, elle se tiendra dans ses attributions ; et l'État n'aura plus sans cesse à la surveiller, à la maintenir, à ruser avec elle, sans espérer la dompter jamais ; il sera plus maître de ses mouvements ; il ne sera plus obligé de « s'aliéner périodiquement les amis de la Révolution ou ceux de l'Église [1] » ; il en aura fini avec « ces guerres de sacristie, qui sont la lèpre des religions d'État [2] ». De plus, l'Église elle-même gagnera tout autant que l'État à leur séparation ; libre de combiner et de répartir à son gré les efforts de ses membres, libre de prêcher, d'enseigner, de posséder dans certaines limites, elle aura la même puissance qu'auparavant, et une plus grande tranquillité ; quant aux non-catholiques, elle n'aura rien à craindre d'eux ; il n'y a point, quoiqu'on prétende, d'opposition fondamentale entre l'Église et la société ; il y a des malentendus créés par une lutte de chaque jour ; du moment que l'Église n'aura plus à lutter pour sa sécurité, les non-catholiques n'auront plus à lutter contre ses prétentions ; ils ne lui seront plus hostiles ; elle obtiendra d'eux le respect, à tout le moins l'indifférence. Aussi bien la séparation ne doit-elle pas être seulement utile pour les deux intéressés : l'histoire

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*
2. Ed. Laboulaye, *Le Parti libéral.*

en démontre la nécessité absolue. Depuis quinze cents ans, l'État et l'Église ont été unis ; c'est-à-dire qu'ils se sont portés des coups réciproques, et que sans cesse ils ont cherché à s'opprimer mutuellement. Qu'on les sépare ; c'est le seul moyen de mettre fin au conflit. On dit que, la séparation faite, l'Église n'abdiquera pas, et prétendra opprimer encore ; pourquoi en serait-il ainsi ? sa malignité ne disparaîtra-t-elle pas plutôt avec le souvenir des anciennes batailles ? Quant au Concordat, il ne peut être un obstacle : « Le Concordat suppose la perpétuité du Pouvoir temporel, et n'est nullement fait pour une situation différente [1] ». — La séparation des Églises une fois accomplie, il n'y aura plus, là encore, qu'à franchir la seconde étape ; là encore, elle mène à l'association. La séparation ayant dénoué les vieux liens qui blessaient à la fois l'État et l'Église, l'association reconstituera l'Église sur des bases nouvelles, en dehors de l'État, pour le plus grand bien de l'un et de l'autre.

Au point de vue local, — la pratique des libertés sociales rendra d'aussi grands services. Comme toujours, l'État, en décentralisant, donnera ces libertés ; comme toujours, l'association en assurera l'exercice. Elles inspireront le goût des libertés politiques, et en faciliteront l'application dans la limite de la commune. Par elles-mêmes, spécialement à Paris et Lyon, et dans la limite du département, elles créeront, développeront, mèneront à bien des œuvres utiles ; elles auront des résultats autrement efficaces que l'action administrative de l'État.

Au point de vue de l'enseignement, la liberté sociale n'est pas moins avantageuse. — De même que l'Église et l'État se sont disputés la souveraineté des âmes, de même ils se sont disputés le monopole de l'enseignement. Or l'âme est libre, l'enseignement doit l'être. Que l'Église offre l'enseignement, rien de mieux. Que l'État l'offre de son côté, rien de mieux encore. Mais c'est tout : ni l'État ni l'Église ne peuvent se l'arroger, pas plus qu'ils ne peuvent s'arroger, selon les principes de 1789, le moindre droit sur la conscience. C'est donc à la liberté qu'il appartient de terminer la querelle. C'est elle qui fera prévaloir, soit l'enseignement de l'État, soit l'enseignement de l'Église. C'est elle qui présidera à l'organisation de toute espèce d'enseignement ; de l'enseignement laïque, en dehors de l'État ; de l'enseignement de l'État, de l'enseignement religieux. Dès lors, en cette matière aussi, le groupement des énergies individuelles trouvera à

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*

s'employer utilement ; les libertés sociales rempliront leur mission féconde. — Par conséquent, l'État, en fait d'enseignement primaire, par exemple, a le droit certain de l'offrir gratuitement ; il a le droit aussi d'établir le principe de la laïcité ; mais non point le principe de l'obligation. Chacun doit pouvoir s'instruire et instruire ses enfants comme il lui convient. « L'intérêt même de la société ne peut l'emporter sur le droit du père de famille ou de l'individu[1]. » L'enseignement secondaire est libre depuis la Révolution ; mais il y a des restrictions à cette liberté ; il convient de les effacer. L'enseignement supérieur est encore dans les mains de l'État, c'est là une anomalie ; les chaires du haut enseignement doivent, en tout cas, être plus largement ouvertes à tous ceux qui désirent enseigner. Enfin, l'enseignement professionnel est aujourd'hui d'une urgente nécessité. Comme à tous les autres, il est bon que l'État s'y intéresse. — Mais cela n'est pas suffisant. Il faut que l'on reconnaisse à l'Église le droit de fonder des universités catholiques ; il faut surtout que l'on reconnaisse aux départements, aux municipalités, aux groupements sociaux de toute nature, aux chambres de commerce, aux associations d'industriels et de commerçants de toute région, le droit de fonder des universités locales, des écoles locales d'enseignement supérieur, secondaire, primaire ou professionnel ; il faut qu'on les pousse à ouvrir des bibliothèques, à organiser des lectures publiques. Et non seulement ce sera justice, mais ce sera également profit pour tout le monde ; car l'heureuse variété des esprits naît de la variété de l'enseignement à tous les degrés ; et l'une des plus belles œuvres de la liberté sociale sera, à coup sûr, de le développer incessamment et de le modeler sur les besoins de la vie moderne.

Mais la sphère d'action des libertés sociales n'est pas restreinte à ces œuvres principales. Elles créeront et feront prospérer bien d'autres œuvres encore. Il leur appartient de subvenir aux œuvres d'assistance et de charité, confessionnelles ou non. Il leur appartient de fonder des œuvres commerciales et industrielles, des sociétés de navigation, des compagnies financières, qui rivalisent avec celles de nos voisins, et en triomphent ; depuis vingt ans, nous avons marché dans cette voie ; nos succès ont montré qu'à liberté égale, nous n'avions personne à craindre ; cela ne nous engage-t-il pas à persévérer ? Il appartient aux libertés sociales de coordonner, de renforcer et d'assagir les forces ouvrières ; la liberté individuelle a

1. Laboulaye, *Le Parti libéral.*

émancipé le monde ouvrier ; la cohésion indispensable dont elle l'a privé, la liberté sociale la lui rendra.

Le parti libéral clôt généralement son programme par la question des réformes judiciaires et militaires.

La principale réforme judiciaire consisterait à assurer l'indépendance absolue de la magistrature. Elle a surtout pour but de protéger les citoyens contre les abus du Pouvoir Exécutif. Aussi l'a-t-on rangée parmi celles qui doivent garantir la liberté politique, et en a-t-on, en même temps, renvoyé l'examen jusqu'au moment où il y aura lieu de reprendre l'étude générale du Pouvoir Exécutif lui-même, tel que l'Empire libéral l'organise de nouveau.

La réforme militaire ne présente pas, à proprement parler, de rapport direct avec les questions constitutionnelles. Pourtant le parti libéral y attache de l'importance ; à ce titre, il est bon de la toucher légèrement. En principe, le parti libéral est fort ennemi des charges militaires, et fort hostile à l'esprit guerrier. Toutefois, les événements récents l'instruisent du péril que courrait la France, sans une nombreuse et solide armée. Il obéit à la nécessité, tout en la déplorant, et accorde que l'armée active, forte de sept ou huit cent mille hommes, doit être soutenue d'une puissante garde mobile. Mais il prend bien soin d'indiquer que, si forte soit-elle, jamais l'armée ne doit jouer de rôle dans nos discordes intérieures ; il affirme hautement la suprématie du Pouvoir civil ; il espère qu'il sera toujours épargné à la France d'entrer dans l'ère sanglante des pronunciamentos.

IV

Ainsi le parti libéral a développé sa doctrine et son plan ; doctrine séduisante, plan majestueux par son harmonie, et semble-t-il, parfaitement combiné dans ses détails. Il espère, il attend avec confiance les résultats de sa loyale application : résultats excellents, il n'en fait aucun doute, dans le pays tout entier, et, spécialement, dans le monde politique. Résultats excellents pour la France, — excellents aussi pour l'Empire ; car il tient à la main la baguette magique qui change la mauvaise humeur en bonne volonté. Sur un mot de l'Empereur, il en frappera le sol ; et instantanément, qu'ils le veuillent ou non, tous les ennemis de l'Empire en deviendront les soutiens.

Dans le pays, il ne s'agit pas seulement d'établir des institutions libres; il s'agit, bien plus encore, de faire prévaloir le véritable esprit de liberté; il s'agit de recréer, d'éclairer et de moraliser l'esprit public; ce besoin urgent, seul, le programme libéral y pourvoira, par la diffusion des lumières et la pratique même de la liberté.

Par la diffusion des lumières, d'abord. Le parti libéral n'a pas admis le principe de l'instruction obligatoire, mais il est chaud partisan du principe de la gratuité; la gratuité, croit-il, doit suffire à propager l'instruction. Or, il ne nie pas qu'il soit indispensable de la répandre abondamment; au contraire. « Si nous voulons que le suffrage universel soit un bienfait, et non pas une menace perpétuelle, il n'est pas permis d'hésiter[1]. » Il s'agit donc pour l'État d'une grosse dépense: 200 millions peut-être. Mais les armées de terre et de mer lui coûtent annuellement 500 millions, qui sont certes moins bien employés. Au surplus, grâce aux libertés sociales, la part des individus et des groupements régionaux ou sociaux sera des plus considérables dans cette œuvre salutaire, et le sacrifice de l'État en sera diminué d'autant. C'est encore ici qu'apparaissent le caractère bienfaisant de la liberté, et l'utilité de ces milliers d'associations d'enseignement que la liberté fera surgir; et celle aussi des bibliothèques populaires, des musées, des cours et des réunions publiques; et celle même des journaux, de la presse, « véritable locomotive de la civilisation moderne[2] »; associations, musées, journaux, cours, bibliothèques, qui, sans cesse, tiennent en éveil la science, la religion et l'opinion, et qui, sans même qu'ils s'en aperçoivent, développent et complétent, à toute heure, à toute occasion, l'instruction et l'éducation de l'enfant, du jeune homme, de l'adulte, de l'étudiant et de l'ouvrier.

Par la pratique même de la liberté autant que par la diffusion des lumières, le véritable esprit de liberté s'établira dans les consciences, s'affermira dans le pays. C'est en usant des libertés individuelles et des libertés sociales que le pays en comprendra la valeur. C'est en usant de ces libertés qu'il comprendra la valeur des libertés politiques qui en sont la suprême garantie, et qu'il s'astreindra, pour les conserver, à en user avec sagesse. C'est en vivant enfin dans l'atmosphère de la liberté qu'il saisira ce que c'est que la liberté; et que, chaque jour, il se pénétrera mieux des droits qu'elle donne et des devoirs qu'elle impose. — Et, s'il s'agit enfin d'assurer l'expression

1. Laboulaye, *Le parti libéral.*
2. *Ibid.*

sincère de ce véritable esprit de liberté en matière politique, ce sera là l'effet des réformes électorales que le parti libéral a données pour base à son système. Le suffrage universel, assaini et organisé, transmettra avec fidélité les sentiments modérés d'une opinion équitable.

Dans le monde politique, l'application du programme libéral produira des résultats tout aussi appréciables, et plus immédiats. — Aux yeux de tous ceux qui se trouvent mêlés au mouvement politique, l'Empire apparaîtra avec raison comme la transaction désirable et définitive entre la Révolution et la réaction; tous les hommes de parti cesseront la lutte contre lui; tous les hommes impartiaux lui apporteront leur concours.

Parmi les hommes de parti, certains peut-être, au moins momentanément, resteraient à l'écart. Mais la pratique des libertés individuelles et des libertés sociales occuperait assez les uns pour qu'ils n'aient plus le loisir d'entreprendre contre les libertés politiques: c'est ainsi que les légitimistes mettraient toute leur énergie à conquérir les Conseils provinciaux et municipaux, et à organiser des écoles libres; c'est ainsi que les cléricaux, n'ayant plus affaire avec le Gouvernement, donneraient leurs soins à l'Église indépendante et à sa prospérité, sans nulle visée alarmante pour l'État. Quant à ceux qui réclament au contraire les libertés politiques, l'existence de ces libertés enlèverait à leur parti toute raison d'être ; bon gré, mal gré, ils adhéreraient à l'évolution politique du régime ; bon gré, mal gré, ils se plieraient, avec les hommes impartiaux, à la direction du Corps Législatif, librement élu, fonctionnant librement, tel qu'ils le veulent.

Or, dans le Corps Législatif, il pourrait se reconstituer une opposition constitutionnelle des plus puissantes; ou plutôt, déjà formée, cette opposition pourrait s'accroître excessivement et devenir même la majorité. Mais ce ne serait jamais qu'une opposition constitutionnelle, puisqu'en devenant parlementaire, tout parti accepte implicitement l'ordre établi; puisqu'en cessant d'avoir recours contre lui aux manœuvres révolutionnaires, qu'il le veuille ou non, il le reconnaît pour légitime. Et, d'autre part, une opposition constitutionnelle peut transformer un régime ; par définition même, elle ne le détruit pas. Ainsi donc, en acceptant la liberté, l'Empire ne pourrait prétendre échapper désormais aux transformations qu'imposent les majorités. Mais il se fortifierait du concours de l'opposition même et des partis opposants. Qu'il consente à ce sacrifice, — et sa souplesse lui assurera la durée.

La formation de cette opposition constitutionnelle, d'où dépend,

en dernière analyse, la fortune de l'Empire, est en bonne voie. A la base, l'Union libérale, constituée par une loyale entente entre tous ceux qui mettent la liberté et l'ordre au-dessus des préjugés. En fait de résultats, qui déjà se dessinent, le résultat essentiel qui consiste à briser la tradition révolutionnaire; et puis un autre, secondaire : le rajeunissement du personnel gouvernemental et administratif.

Briser la tradition révolutionnaire, c'est un grand acte, après lequel la dynastie pourra bannir toute crainte. Une fois la coalition antidynastique disparue, une fois l'opposition systématique « anéantie dans sa stérilité [1] », une fois les partis inconstitutionnels constitutionnalisés, l'opposition subsistante aura des armes contre telle institution du régime ; elle n'en aura plus contre le régime lui-même. — Sans doute, les embarras ne manqueront pas pour cela à l'Empire. En faisant l'Union dynastique, en acceptant l'opposition dynastique, c'est toujours une opposition, tout aussi acharnée peut-être, tout aussi tumultueuse que l'autre, qu'il garde en face de lui ; il n'y a pas à le dissimuler ; et l'Empereur est fondé à montrer de la défiance à son égard, et à s'attendre, de sa part, à des agressions persistantes et perfides. Cependant, toute dangereuse qu'elle soit, l'opposition constitutionnelle ne sera composée que d'impérialistes. L'Empereur supportera difficilement ses agissements, soit. Mais enfin il n'y aura dans le Parlement et dans le pays que des nuances d'opinion; il n'y aura plus de factieux ni de conspirateurs.

Constituer une légion de jeunes hommes d'État, ministres, députés, administrateurs, diplomates, ce sera également un avantage notable de la franche acceptation, par l'Empire, de l'opposition constitutionnelle ; n'est-ce point par l'opposition que l'on commence, et par le Gouvernement que l'on finit? — Or l'œuvre presse : « Je suis de l'avis d'Ollivier », écrit Clément Duvernois à l'Empereur, « sur la nécessité de rajeunir le personnel gouvernemental. Cela est également nécessaire pour la tranquillité du règne et pour la sécurité de l'avenir. Les déclassés sont les pires ennemis de l'ordre, et l'utilité de former un personnel gouvernemental à l'école de Napoléon III est évidente... [2] »

En effet, déjà « la matière ministrable se raréfie, et, s'il est difficile de trouver des hommes capables d'être Ministre, il n'est pas facile d'en trouver de capables d'être Préfet [3] ». D'une part, les hommes

1. Leconte de Lisle, *Qaïn, (Poèmes barbares.)*
2. *Papiers et correspondance de la famille impériale.*
3. Rapport sur les élections (trouvé dans les papiers de M. Conti) *Papiers et correspondance de la famille impériale.*

qui ont fondé le régime et soutenu l'Empire autoritaire disparaissent chaque jour ; et, parmi ceux qui demeurent, la plupart sont âgés, beaucoup sont fatigués des affaires et las de la vie publique ; de sorte que, « pour ce qui est de la députation, par exemple, le recrutement, très facile en 1852, devient de plus en plus difficile ». D'autre part, parmi les jeunes gens élevés pour l'Empire par ses meilleurs partisans, il en est trop, malheureusement, qui ne montrent ni savoir, ni activité ; « deux grandes carrières, la diplomatie et le Conseil d'État, sont envahies par le dandysme... ; bon nombre de maîtres des requêtes, d'auditeurs et de secrétaires d'ambassade pensent plutôt à l'honneur de conduire un cotillon illustre qu'à s'instruire solidement dans leurs spécialités ». — Au contraire, dans l'opposition, les hommes jeunes, intelligents, éloquents, combatifs, ne manquent pas ; l'Empire doit les redouter comme adversaires ; ils le fortifieront s'il les accueille. Or, ils viendront à lui par l'intermédiaire de l'opposition constitutionnelle ; qu'il accepte donc pleinement l'opposition constitutionnelle : il les gagnera : « L'Empire devenant libéral, la vie publique se ranime... M. Pinard est porté fort jeune au ministère par sa réputation d'orateur... De plus grandes destinées s'offrent à la jeunesse intelligente. On le sent et on attend. Qu'attend-on ? la première occasion d'entrer dans la voie de l'opposition sans arrière-pensées, de l'opposition dynastique, de l'opposition constitutionnelle [1] ». Émile Ollivier, Clément Duvernois sont déjà gagnés ; de plus avancés pourront l'être, tous ceux chez qui le talent l'emportera sur les préjugés ; qu'importent les autres ? L'extrême gauche elle-même sent bien qu'il en est ainsi, et ne peut cacher sa colère : « On n'est plus révolutionnaire, préparateur de République. On devient réformateur et conservateur d'Empire ». Que l'Empereur profite donc du mouvement ; et le parti libéral, en même temps qu'une doctrine, en même temps qu'un plan, lui donnera des hommes pour développer la doctrine, réaliser le plan, et fonder solidement un Empire libéral dans une France régénérée.

1. Note sur les élections de 1869, par M. Giraudeau. *Papiers et correspondance de la famille impériale.*

CHAPITRE VI

L'ENTOURAGE IMPÉRIAL

I. — *Parti de la résistance.* — Doctrinaires et réactionnaires. Observations et conclusions : que l'Empire rentre dans sa voie. — L'Impératrice. Persigny. Rouher : sa duplicité ; crise de 1867 ; son triomphe ; effets de sa résistance sournoise. p. 327
II. — *Parti de l'évolution.* — De Morny. Walewski. Le prince Napoléon.. p. 338
III. — *Le Sénat.* — Rôle d'arbitre. — Théoriquement : appui conservateur. En fait, incertitude et faiblesse..... p. 341
IV. — *En* 1869 : l'effarement aux Tuileries..... p. 343

Au réveil de l'opposition, aux mouvements d'opinion, aux instances du parti libéral, l'Empereur différait sa réponse. Dans son entourage, il rencontrait des partisans de la résistance et des partisans de l'évolution. Plusieurs années durant, les uns et les autres intriguèrent dans les antichambres ; ceux-ci lui criant : « Sire, tenez ferme, au nom de l'autorité », les autres : « Sire, donnez, de peur qu'on ne prenne ». Il les écoutait sans mot dire en roulant sa moustache.

I

Le parti de la résistance accordait que le pays était en proie à un dangereux malaise ; et il n'était pas le dernier à s'en émouvoir. Seulement, au lieu de satisfaire à ses fantaisies, il prétendait les étouffer.

Il était composé de deux éléments principaux ; ceux qui avaient fondé l'Empire sur la base du césarisme, et qui, ayant conçu un système de Gouvernement, fort défendable, à vrai dire, n'admettaient point qu'on y portât la pioche ; et ceux qui, sans entrer dans les détails d'aucune théorie, goûtaient les bienfaits du calme, et redoutaient, en principe, tout changement ; les premiers, doctrinaires de l'autorité ; les seconds, bourgeois routiniers et conservateurs-bornes.

Sans doute, d'autres encore, qui prêchaient la résistance, obéissaient à des raisons plus subtiles ou à des instincts plus vagues ; mais, en négligeant les nuances, la plupart appartenaient à l'une de ces deux classes. Et sans doute aussi, tels étaient pour le *statu quo* pur et simple ; tels allaient jusqu'à réclamer un franc retour aux pratiques de 1852 ; mais, en cela encore, si l'on néglige les nuances, on peut dire que tous, défenseurs du *statu quo* ou réactionnaires déclarés, faisaient, au total, les mêmes observations, et en tiraient des conclusions analogues.

Les mêmes observations. — D'une part, les concessions ne font qu'enhardir l'opposition. On le constate chaque année, à son audace croissante ; rien ne la désarme ; elle s'arme de tout. Peut-être sera-t-il possible, quand les vieux partis seront morts, d'accorder certaines faveurs à une opposition moins haineuse et plus loyale ; c'est perdre l'Empire, qu'en accorder à l'opposition actuelle. De cette faiblesse, la France souffre ; car elle ne profite qu'aux agités et aux agitateurs. — D'autre part, c'est une lourde erreur de croire que les masses éprouvent un vrai besoin de liberté, tiennent vraiment à la libre disposition d'elles-mêmes. Les masses peuvent se laisser surprendre par ces déclamateurs que l'impunité encourage. Mais, dès lors qu'un Gouvernement ferme n'hésite pas à user de sévérité à l'égard des démagogues, met en garde contre eux la bonne foi publique par la netteté de ses paroles, inspire une absolue confiance à l'opinion par la vigueur de ses actes, il peut être bien assuré que la démocratie, consciente confusément de la nécessité d'un pouvoir énergique, et toujours prête d'ailleurs à obéir docilement à l'impulsion la plus forte, fermera ses oreilles aux discours factieux et lui dénoncera comme rebelles ceux-là mêmes qu'elle eût, peut-être, à la faveur de son inertie, pris contre lui pour chefs.

Après ces observations qui leur étaient habituelles à tous, les partisans de la résistance ne manquaient pas de conclure pareillement. — En principe, il faut, disent-ils, que l'Empire reste l'Empire, et ne se corrompe pas en Monarchie constitutionnelle. Il représente l'alliance du Gouvernement personnel et de la démocratie césarienne ; tel est son caractère propre, telle est l'origine de sa force ; il la perdrait en le perdant. Qu'il suive sa voie ; et, s'il l'a quittée un instant, qu'il y rentre au plus tôt : « C'est en y rentrant complètement », dit *le Peuple* du 30 mai 1869, « qu'il détournera à son profit le courant créé en apparence contre lui ». — En particulier, il ne doit faiblir sur aucun des points suivants.

Pas de régime parlementaire. — Qu'on se souvienne de la fin du

règne de Napoléon Ier ; tout alla bien tant que le Corps Législatif ne fut autre chose qu'un cénacle silencieux ; quand, tout d'un coup, il retrouva la parole, ce fut pour accuser le maître, et l'affaiblir, à l'heure où il eût dû le soutenir avec le plus de dévouement. — Déjà l'opposition a obtenu de périlleux avantages ; alors que tout était si bien combiné pour qu'aucune Assemblée bavarde ne gênât les desseins du Pouvoir Exécutif, pourquoi l'Empereur a-t-il cédé aux gens qui, sous prétexte d'amélioration, ne veulent que la ruine de la Constitution, et a-t-il lui-même ouvert la brèche ? Les représentants étaient isolés dans leur muraille de Chine ; la brèche faite, ils l'élargissent incessamment... Gare au jour où ils feront invasion dans les Conseils du Gouvernement ; les ayant envahis, ils les dirigeront ; le Pouvoir Exécutif sera anéanti, et, avec lui, l'Empire, dont il est l'organe essentiel. — Il est encore temps d'éviter la catastrophe, mais à la condition indispensable, sinon de reprendre ce qui a été accordé, au moins de ne rien accorder, absolument rien, de plus, à la condition essentielle de ne pas retomber dans l' « ornière du parlementarisme ».

Ne rien céder au goût du parlementarisme, c'est, par conséquent, ne rien abandonner du Gouvernement personnel. « Il faut, » dit encore *le Peuple*, « il faut que l'on sente enfin la main de l'Empereur ; il faut qu'il gouverne plus que jamais, qu'il gouverne lui-même, avec fermeté et décision... » Il faut qu'il impose, plus que jamais, sa volonté aux ministres. Il faut que le pays, en le voyant agir, reprenne foi dans son génie. Il le faut pour sa dignité personnelle et pour le salut de l'Empire.

Enfin, qu'il ne « lâche pas la presse ». Avant la loi de 1868, le parti de la résistance lui disait : « N'accordez pas de nouvelles autorisations de journaux. Avertissez, suspendez, supprimez, frappez sans merci ». La loi votée, il ne cesse de la déplorer ; et il ne désespère pas de la voir abroger.

L'Impératrice, la première, adhérait nettement à ce programme. Dans les premières années de son mariage, elle s'était contentée de briller et de sourire. La souveraine, maintenant, l'emportait sur la femme. Elle assistait aux Conseils, et prenait part aux intrigues politiques. Sur Napoléon III, moins obstinément retranché dans sa froideur, elle avait acquis plus d'influence. Par l'octroi d'une prérogative nouvelle, l'Empereur lui payait chaque faute du mari. Cependant,

elle demeurait aussi fermée aux considérations générales, aussi entêtée dans son catholicisme étroit, aussi incapable de distinguer la démocratie de la démagogie, la liberté du désordre. Et, malheureusement, tandis que son intelligence manquait d'étendue, son caractère manquait de souplesse. Elle n'avait point non plus de vraie fermeté ; elle avait seulement de la brusquerie. Son attitude répondait à son tempérament. Le parti de la résistance avait des chefs plus habiles ; il n'en avait pas de plus déterminé.

Parmi ces chefs, on peut citer : de Parieu, vice-président du Conseil d'État, qui, en 1865, écrivait à Napoléon III : « Que de pas faits dans la décomposition du capital d'autorité, depuis 1860, et presque toujours quand on pouvait ajourner ou refuser !... [1] » de Vuitry, alors Président du Conseil d'État, agent et confident de Rouher ; et, surtout, Rouher lui-même et de Persigny.

De Persigny, collaborateur du coup d'État, restait fidèle à l'Empire autoritaire ; et certes, il était « nerveux et rageur [2] », ce qui lui ôtait toute mesure dans ses entreprises, et Fould n'avait pas tort de le traiter de « politique de bric à brac » ; mais enfin il possédait la clef du système, et sa politique, à défaut d'autre mérite, était fort nette : il s'opposait, de toutes ses forces, à ce qu'on changeât la serrure. Nul n'admirait le césarisme plus sincèrement, nul ne l'eût défendu plus brutalement. — Il était, en effet, ennemi acharné des anciens partis, et tout aussi bien des partis de droite, conservateurs et catholiques, que des partis de gauche ; mais il n'était pas « l'ennemi du peuple » ; il savait que le régime était fondé sur lui ; et qu'il n'y aurait pas de César sans démocratie césarienne. Il n'était pas non plus, disait-il, ennemi de la liberté ; de la liberté, d'ailleurs, telle que l'entendait l'Empire, civile et réelle, politique et fictive, sans garanties ; encore moins de l'égalité. Mais il l'était avec acharnement de la vraie liberté politique, et du parlementarisme, qui en est, actuellement, l'expression la moins imparfaite. Des vices intérieurs « qui minaient l'Empire [3] », ce qui avait subsisté, ou plutôt ce qu'on avait restauré du parlementarisme, lui faisait courir les pires dangers. Contre les réformes libérales son cœur était gros de rancune ; et il s'en ouvrait ainsi à Napoléon III : « 15 septembre 1867. — Chaque victoire oratoire de vos ministres est une défaite pour Votre Majesté. J'ai suivi les derniers débats. J'ai vu, d'un côté, la haine la plus atroce, et quel-

1. 16 août 1865, *Papiers et correspondance de la famille impériale.*
2. Alf. Darimon, *L'opposition libérale de l'Empire.*
3. *Mémoires.*

que chose encore de plus que la haine s'attaquant à vous et à vous seul : le ton, le geste, tout traduisait aux yeux de tous une pensée implacable ; et, de l'autre, votre Gouvernement, forcé peut-être à cette attitude par la situation des choses, s'inclinant devant vos ennemis, demandant humblement à vos adversaires acharnés de retirer leurs interpellations, abandonnant d'un trait toute la politique suivie depuis quatorze ans, entre l'extrême droite et l'extrême gauche ; enfin, faisant d'un acte énergique, d'une victoire pour Votre Majesté, l'occasion d'un triomphe pour vos ennemis... » — Dès lors, que conseillait Persigny ? on le devine par ses griefs : le rétablissement de l'Empire autoritaire de 1852, et non point du parlementarisme ; grâce au concours, non point des vieux partis sottement ménagés, mais de la démocratie césarienne. « Faites grand ! Sire », criait-il, « il en est temps encore ; vous l'avez vous-même constaté : « Aujourd'hui que » tout le mode vote, il n'y a plus dans les masses cette mobilité d'au- » trefois, et les convictions ne changent pas au moindre souffle qui » semble agiter l'atmosphère politique [1] ». Dès lors, comme après le coup d'État, vous pouvez compter sur l'appui des populations, si vous avez, comme alors, le ferme vouloir de diriger. Sinon, il n'y a plus qu'à désespérer pour les vaillants et dévoués serviteurs de votre fortune, de la dynastie et du régime : « ... Quand l'Empire semble » crouler de toutes parts, quand cette lutte acharnée, implacable, » que vous font ceux qui, sous prétexte d'établir le régime parle- » mentaire, ont juré votre perte, se poursuit de succès en succès,... » je n'ai plus le courage de poursuivre des études abstraites au mi- » lieu d'une pareille anarchie morale. Si Votre Majesté ne voit pas le » mal, à quoi bon faire des plans d'améliorations pour une maison » qui brûle ? et, si elle le voit, pourquoi s'isoler de ses plus dévoués » serviteurs, pourquoi ne mettre personne dans la confidence de ses » préoccupations, afin de chercher le moyen de changer cet état de » choses ?... [2] »

Napoléon III ne devait pas répondre à cette invitation. On avait bien répandu le bruit, en 1864, d'un retour de Persigny au ministère ; son programme, disait-on, avait obtenu l'approbation de l'Empereur ; la réaction eût été complète ; le souverain eût abrogé le décret du 24 novembre 1860, et rétabli le système des Chambres muettes ; le ministre eût « fructidorisé » les députés de la gauche... Il n'en fut rien. Napoléon III n'eut pas cette audace. Et surtout il gardait mau-

1. Discours à l'ouverture de la session législative, 12 janvier 1863.
2. *Papiers et correspondance de la famille impériale.*

vais souvenir du dernier passage de Persigny au ministère, en 1863. Celui-ci s'était vanté, avant les élections, de « fonder l'Empire sur une base nouvelle ». Après les élections, il lui avait fallu déchanter. On avait crié haro sur le ministre maladroit, qui avait dû rendre son portefeuille. Depuis, on ne lui avait pas pardonné.

Au Sénat, M. de Ségur d'Aguesseau émettait le vœu que « M. de Persigny ne devînt pas le Polignac de l'Empire. » L'Empereur usa de prudence en y accédant. Dans la période troublée, dans la crise redoutable que le régime traversait, il avait besoin d'hommes plus habiles, moins cassants ; aussi contraires au libéralisme, aussi partisans de l'autorité ; mais modérés dans leur résistance, et remettant à des jours plus favorables une revanche sur les événements.

Tel fut Rouher, Rouher le « vice-empereur sans responsabilité », comme l'appela Ollivier au Corps Législatif ; le personnage le plus important, sans contredit, de l'entourage de l'Empereur et des Conseils de l'Empire. Ministre d'État de 1863 à 1869, il représentait seul devant les Chambres, aux termes d'un décret de 1863, la politique de l'Empereur ; et, dans cette situation, il fut servi par des qualités d'orateur un peu vulgaire, et fit preuve surtout d'une activité qui ne se démentit point et d'une ingéniosité sans seconde.

Rouher, dans les dernières années du Second Empire, était toujours le personnage sceptique, astucieux et grandiloquent qu'il avait été au début et sous la Seconde République. Il avait le même goût pour l'autorité. Il avait surtout le même désir de garder le pouvoir, et, plutôt que de le perdre, il en acceptait la diminution : « Jusqu'au dernier jour, » disait-il au Sénat, le 7 mai 1868, « jusqu'à la dernière heure, j'ai défendu devant les Pouvoirs publics le décret de 1852, tant que le chef de l'État a jugé nécessaire de le maintenir. » Très naturellement, il faisait peuve d'une pareille docilité ; servi par son inconscience autant que par sa souplesse.

Quand il lui apparut que l'Empire déviait de sa voie, Rouher fut assez incertain sur la conduite à tenir. Serait-il opposé ou favorable à l'évolution qui commençait ? la dirigerait-il ? l'arrêterait-il ? Il est à croire qu'il ne prit pas de suite son parti. Mais enfin il le prit, et ce fut celui de la résistance, non pas certes d'une résistance ouverte et brutale, à la Persigny, mais d'une résistance persistante et tenace ; de sorte que, prêt à céder à la nécessité, dans l'intérêt du régime et dans son intérêt propre, il demeura prêt aussi à regagner le terrain perdu, à la première occasion. — Il était amené à cette résolution par sa jalousie pour Émile Ollivier. Celui-ci se plaçant à la tête des

libéraux et des « évolutionnistes », il ne restait plus à Rouher, s'il ne voulait déchoir, lui premier rôle d'habitude, qu'à embrasser la cause contraire. Au surplus, il n'avait pas plus d'inclination que le souverain lui-même pour le parlementarisme ; pour l'un comme pour l'autre, parlementarisme signifiait contrôle ; tout autant que Napoléon III, Rouher répugnait au contrôle ; et, depuis longtemps, habitué à gouverner en pacha son département ministériel, habitué à traiter seul à seul avec l'Empereur les plus grosses affaires de l'État, il acceptait malaisément l'idée qu'on pût lui réclamer des comptes et le taquiner sur sa gestion.

En 1866, l'influence d'Ollivier et du tiers-parti n'avait cessé de grandir. Rouher, toujours sur la brèche, avait engagé avec les libéraux de nombreuses escarmouches. Le comte Walewski leur montrant de la bonne grâce, Rouher lui en savait fort mauvais gré ; surtout, il luttait contre Ollivier lui-même ; et le duel ne pouvait prendre fin entre ces deux adversaires, de valeur morale bien différente, mais d'égal talent et d'égale énergie. Rouher, cependant, avait fait rejeter l'amendement des quarante-deux, et l'Empereur avait réservé au tiers-parti un accueil assez froid. Le ministre d'État triompha quelques mois. Mais, vers la fin de l'année, la situation vint à changer. L'Empereur, par l'intermédiaire de Walewski, fit faire à Ollivier les propositions que l'on sait, et le manda dans son cabinet. Ollivier, on le sait encore, en sortit simple député, comme il y était venu ; mais la lettre du 19 janvier annonça des réformes libérales, qu'il avait inspirées. — La situation de Rouher fut alors un moment précaire. Il avait réussi, il est vrai, à faire atténuer, par l'Empereur, quelques passages de sa lettre. Il n'en restait pas moins que le souverain échappait à son influence ; que les conseils d'un rival prévalaient dans son esprit ; et que lui, le conseiller intime, était sommé, implicitement, de se démettre ou de se soumettre. — Il ne se démit pas. Il ne se soumit pas non plus. Étant retors, il affecta la soumission, pour reconquérir son ascendant. Cela fait, il en usa dédaigneusement avec les vaincus.

Pour en arriver là, il fit preuve d'une admirable duplicité. Il se conduisit envers l'Empereur comme un serviteur fidèle, envers Ollivier comme un allié très franc et très sincère, envers la liberté comme un « maquignon rusé[1] ». — D'une part, il afficha à l'égard d'Ollivier les sentiments les plus flatteurs, lui montra de la sym-

1. Em. Ollivier, *Le 19 janvier*.

pathie, et, sur l'initiative de l'Empereur, lui manifesta le désir de s'entretenir avec lui des réformes promises. Ollivier accepta. — Mais, d'autre part, il travaillait activement à ruiner le crédit du leader libéral; il ne prenait en main la question des réformes, qu'afin de les restreindre le plus possible, et de peur qu'un autre ne les fît voter à sa place.

Quand il était apparu au Corps Législatif, tout plein d'aise, malgré les événements qui lui semblaient contraires, on avait bien senti qu'il méditait quelque coup; on l'avait compris le jour où il avait déposé sur le bureau de la Chambre, un mois après le fameux acte du souverain, les projets de lois sur la presse et le droit de réunion, dont Ollivier, bon gré malgré, avait dû se déclarer « satisfait ». Cette déclaration avait amené sans doute un sourire d'ironie sur les lèvres du ministre d'État. Il avait, autant que possible, entravé l'œuvre de son rival. Il avait, en tout cas, repris son poste, au premier rang. — Pour que nul n'en ignorât, il manifesta sa puissance de toutes façons. Il usa et abusa de la candidature officielle. Il fit voter une loi municipale « que M. de Villèle n'eût pas osé proposer » [1]. Il accueillit les demandes d'interpellation avec un mépris marqué. Il fit exclure de la commission des lois sur la presse et le droit de réunion ceux qui les avaient réclamées, et nommer, pour les rédiger, ceux qui les avaient repoussées. Ne pouvant en obtenir le retrait, il les retarda. Il fit quelque chose de plus original; lui qui devait les soutenir, il favorisa la création du « cercle de la rue de l'Arcade », dont tous les membres, hostiles à l'évolution libérale, critiquaient en particulier les projets nouveaux ; lui, ministre d'État, il fortifia l'opposition faite au souverain ; comptant sans doute, au dernier moment, se fortifier d'elle à son tour pour obtenir de lui le retrait de ces projets, qu'il ne pouvait en obtenir seul. — Le succès du ministre d'État eut pour conséquence l'éloignement des hommes qui l'avaient tenu en échec. Le comte Walewski, compromis dans la tentative libérale, fut disgracié, et quitta ses fonctions de Président du Corps Législatif. Ollivier, surtout, bien qu'il se fût déclaré « satisfait », à son corps défendant, rompit avec le Gouvernement impérial.

Le premier moment de stupeur passé, il reprit même la lutte avec une nouvelle ardeur. Il harcela Rouher, et ne perdit pas une occasion d'opposer sa politique de résistance mesquine aux franches promesses de l'Empereur : « Cet acte (du 19 janvier) signifie que, placé

1. Emile Ollivier, *Le 19 janvier*.

entre la démocratie libérale et la démocratie césarienne, l'Empereur a opté pour la démocratie libérale » [1]. Pourquoi le ministre trahissait-il, en les interprétant, les vœux du souverain ? N'était-ce pas le fait d'un serviteur indélicat ? — Ce reproche était juste et habile ; on avait beau jeu à reprocher à Rouher son machiavélisme; et la campagne reprit plus vive contre lui à la fin de la session ; cette fois, elle fut près d'aboutir. Ollivier l'avait commencée; la presse libérale la continua. Rochefort attaqua le ministre dans *le Figaro*. Parmi les conseillers des Tuileries, ceux qui lui étaient contraires déclarèrent que, s'étant engagé à faire voter les grandes lois avant la prorogation des Chambres, il avait, en les retardant, joué l'Empereur et commis une faute lourde. On crut bien qu'il ne résisterait pas à ce nouvel assaut. Il en sortit plus fort.

Le mieux, à son avis, eût été certainement de retirer la lettre imprudente du 19 janvier ; il l'avait insinué à plusieurs reprises ; il y revint avec plus d'insistance à ce moment décisif ; on l'accusait de retarder l'exécution de ces promesses ; il s'en vanta, et demanda plus : qu'on ne passât jamais à l'exécution. Il proposa, à mots couverts, la dissolution de la Chambre ; les élections nouvelles eussent sanctionné cette volte-face : « Autant il est difficile de ne pas louvoyer actuellement dans les affaires extérieures, autant il serait nécessaire, devant le suffrage universel, d'avoir une attitude déterminée. Il faudrait lui dire carrément : « Le journalisme et les passions ennemies tournent » violemment toute liberté nouvelle contre la stabilité des institu» tions ; le pays est loyalement consulté sur la convenance de l'ajour» nement des réformes proposées le 19 janvier » [2]. Il soutint la même opinion dans un Conseil privé. Mais l'Empereur alors se souvint que sa parole était engagée et ne consentit pas à la reprendre. Rouher donna-t-il sa démission ? c'est possible. Mais il la reprit immédiatement. Le retrait des projets eût consacré sa politique ; mais voyant que, définitivement, il ne l'arracherait pas au souverain, il prit résolument, cette fois, le parti de les défendre ; car il était homme à sacrifier ses opinions à sa fortune. Puisqu'aussi bien il les avait présentés, il valait mieux qu'il les soutînt, et qu'il fût là pour les édulcorer le plus possible. — Mais donnant, donnant. L'Empereur, en retour, lui accorda une protection plus complète que jamais. L'homme de parti avait plié. Mais le puissant ministre était

1. Discours du 12 avril 1867.

2. Lettre à l'Empereur, 27 septembre 1867. — *Papiers et correspondance de la famille impériale.*

devenu tout puissant. Il avait gagné, au début de l'année, la première bataille ; quelques mois après, il venait de gagner la seconde. Ce n'était plus un succès, c'était un triomphe qu'il remportait là : il le savoura longuement.

Il faisait fi, désormais, des attaques du parti libéral. A Ollivier, que l'opposition de gauche appelait traître et regardait comme son complice, à Ollivier qu'il avait dupé si dextrement, il refusait l'autorisation de fonder un journal. Il donnait le mot d'ordre à sa presse pour qu'elle dirigeât contre son rival les plus violentes attaques. Si Napoléon III paraissait disposé à faire de nouvelles offres au chef du tiers-parti, il l'en détournait par des réflexions de ce genre : « M. Émile Ollivier a plus d'élan que M. Buffet ; il se donnerait avec plus d'empressement ; mais quelles péripéties ne subirait pas ensuite cette nature versatile, dont la générosité est gâtée par une malheureuse infatuation, et que tant de relations interlopes unissent avec des nuances politiques très hostiles et très avancées. Loin de se mettre en bonnes relations avec la majorité par une franche explication, M. Ollivier a plus que jamais épousé les hostilités de M. Walewski contre moi [1]. » L'Empereur acquiesçait à ces raisons du ministre d'État. Le lendemain d'une séance où Ollivier l'avait particulièrement malmené, il lui renouvela, par une lettre aussitôt connue de tout le monde politique, l'expression de sa confiance, et lui envoya la plaque en diamants de grand officier de la Légion d'honneur. La lutte du Marseillais et de l'Auvergnat, comme l'on disait alors, semblait terminée. « Allons ! » faisait le prince Napoléon, « c'est l'Auvergnat qui a terrassé le Marseillais ! » — En même temps, la majorité qui, pendant la dernière crise, avait montré quelques velléités d'indépendance, revint à Rouher plus fidèle et plus docile ; et il la tint plus ferme. Ceux qui l'avaient soutenu avec dévouement en furent récompensés par des faveurs et des places. Les autres, quand ils vinrent le féliciter timidement, furent reçus par lui avec froideur. Sa présence et son sang-froid rassurèreut les ultras de la droite. Le parti de la résistance, réduit à accepter la nécessité qu'il avait lui-même subie, ne l'accepta que sous sa garantie, sachant bien qu'il restait, malgré l'apparence, son plus sûr appui ; et la puissance du ministre d'État, née de la confiance du souverain, fut ainsi consolidée par la confiance des conservateurs. Il l'avait choisi ; mais, au besoin, ils le lui eussent imposé. — Ce fut alors l'apogée du vice-empereur. A la

1. Note pour l'Empereur, 15 octobre 1867, *Papiers et correspondance de la famille impériale.*

Chambre, on traitait en suspects tous ceux qui avaient osé professer des doctrines libérales avant que M. Rouher y eût donné son agrément. A la cour, il n'y avait de caresses que pour lui, pour ses amis, pour le parti de la résistance. *La Presse* disait avec malice : « On a l'espoir que M. Rouher voudra bien laisser une petite place à l'Empereur dans le Gouvernement[1]. » — Combien de temps cette situation se prolongerait-elle ? On l'ignorait. Il était possible que l'Empereur se lassât de la domination de son ministre, quelques précautions que prît celui-ci pour la lui rendre légère. Il était possible aussi qu'il acceptât franchement le régime parlementaire et que le poste de vice-empereur fût supprimé. En attendant, Rouher dirigeait à son gré les affaires du pays, et sa politique prévalait sans conteste ; une politique de libéralisme grognon et de résistance sournoise.

La résistance sournoise de M. Rouher et la « liberté frelatée[2] » ne produisirent pas des résultats plus avantageux que la résistance brutale et le franc arbitraire de Persigny. — Le tiers-parti continua de grandir. Mais beaucoup cependant qui seraient venus franchement à l'Empire par l'intermédiaire du libéralisme, en voyant quel libéralisme il donnait, restèrent à l'écart de l'Empire. Beaucoup sentaient que ceux-là mêmes qui, sur l'ordre de l'Empereur, accordaient la liberté, n'y croyaient pas ; qu'ils ne la « concédaient qu'à titre d'essai[3] » ; que, bientôt peut-être, ils mettraient fin à l'expérience ; et qu'ils trouveraient dans leur échec voulu un prétexte suffisant pour justifier la réaction. Beaucoup maintenant, qui eussent acclamé l'Empire libéral, le prenaient pour une chimère. Beaucoup, que le parti libéral eût amenés à l'Empereur, étaient rejetés vers la gauche par la politique de Rouher. — Car, à cette déconsidération du régime, c'était la gauche seule qui gagnait, c'était l'opposition systématique, c'était le parti des irréconciliables. Le parti libéral l'avait prévu ; chaque jour il le constatait : tout Gouvernement doit absorber les partis, s'il ne veut être ruiné par eux ; pour les absorber, il doit se les concilier et leur céder au besoin. Le parti de la résistance avait commis une grande faute en poursuivant une entreprise contraire : les élections de 1869 l'avaient bien fait voir. Il était temps encore de la réparer, mais il n'était que temps ; et les partisans de l'évolution pressaient le souverain de s'y résoudre.

1. 2 janvier 1869.
2. Émile Ollivier, *le 19 janvier*.
3. *Ibid.*

II

En effet, dans l'entourage impérial, comme à la Chambre, comme dans le pays, il s'était créé un parti de l'évolution. Des serviteurs les plus dévoués de l'Empire, des conseillers intimes du souverain, des fondateurs mêmes de l'Empire de 1852 et des agents du coup d'État, un certain nombre s'étaient résignés aux concessions indispensables ; et, mieux instruits des tendances du pays, plus prudents et mieux avisés, s'étaient résolus à sauver l'Empire et la dynastie par le sacrifice de la Constitution autoritaire.

De Morny avait été le premier et le plus notable de ces libéraux par nécessité.

De Morny, quand il s'était agi de fonder l'Empire, avait fait preuve de jugement et de caractère. Il avait été au but, sans regarder aux moyens. Il était prêt à agir de même pour le conserver. Il avait contribué à établir le trône sur la force et l'autorité. Ces bases manquant, il eût contribué, au besoin, à les remplacer par d'autres, la liberté et le parlementarisme. Il n'était pas conduit à un dessein par principes et par raisonnement, mais par expérience et intuition. Une fois son dessein arrêté, il lui convenait de l'exécuter sans mollesse ; car, pensait-il, il vaut mieux ne rien faire que faire quelque chose à demi. Du reste, l'hésitation n'équivaut pas à la prudence, et la hardiesse n'exclut pas la mesure ; l'essentiel, c'est la décision et le sang-froid. Il en avait plus que quiconque. « En résumé, malgré certaines lacunes du côté de l'ordre moral, ou peut-être à cause d'elles, il avait des parties maîtresses de l'homme d'État de premier ordre [1]. »

Étant à la fois Président du Corps Législatif et membre du Gouvernement, respecté de la majorité, écouté dans les Conseils, il était, à défaut d'un chef de cabinet responsable, l'intermédiaire désigné entre la Chambre et l'Empereur. Et, grâce à cette situation privilégiée, il devait être, pour la cause qu'il soutiendrait, un appui précieux. Or il se décida pour la cause libérale.

Dès 1860, il s'employa pour elle ; et il eut une grande part dans le décret du 24 novembre, qui attribua aux Chambres le droit d'adresse et leur envoya des ministres sans portefeuille. — Par la suite, il fut conquis aux vues d'Emile Ollivier, auquel il témoignait de la sym-

1. Emile Ollivier, *Le 19 janvier*.

pathie pour son talent et son courage. Conquis, non pas à la doctrine libérale, car il n'était rien moins qu'un doctrinaire, et restait autoritaire par tempérament ; mais au programme libéral, dont l'application lui semblait exigée par les circonstances. Comme il craignait toujours un retour en arrière, connaissant bien quelles influences enveloppaient le souverain, il n'en était que plus désireux de hâter le pas décisif. En outre, il est possible qu'il songeât à la postérité, et que, tout sceptique qu'il fût à l'endroit de ses jugements, et porté plutôt à se faire gloire qu'à s'excuser d'un coup d'État qui avait réussi, il commençât à trouver que « rester dans l'histoire l'auteur principal du Deux-Décembre était un titre bien lugubre, et qu'il n'était pas inutile de s'en ménager un autre [1] », ne fût-ce que par élégance et dilettantisme.

Quoi qu'il en soit, une fois son dessein arrêté, il fut, comme à l'ordinaire, désireux de le réaliser promptement et pleinement ; de procéder à la transformation convenue, non point par des réformes successives, imparfaites, insuffisantes et déconcertantes, dangereuses au total, mais par un changement complet, satisfaisant et définitif. Ses entretiens avec Ollivier, qui avaient commencé en 1863, avaient pris en 1864 un caractère plus intime. Dans les derniers mois de cette année, l'orateur libéral et le ministre du coup d'État s'étaient entendus sur un programme de réformes, qui avait, pour points principaux, la suppression de l'incompatibilité entre le mandat de député et les fonctions de ministre, et le remplacement du droit d'adresse par le droit d'interpellation. — Entendant parler de ces velléités, les attardés du Château s'émurent et portèrent leurs doléances à l'Empereur. Nul doute cependant que de Morny n'eût chaudement soutenu le programme arrêté en collaboration avec le chef du parti libéral ; et peut-être, comme il ne s'intimidait pas aisément, et qu'il inspirait confiance par son passé et son sang-froid, eût-il réussi à le faire accepter par le souverain. Mais la mort, soudain, le surprit. Le parti de la résistance respira ; et, pour le moment, il fut convenu qu'on resterait dans le *statu quo*. — Toutefois, avant de mourir, de Morny avait dit souvent à Napoléon III quel cas il fallait faire d'Ollivier. Il l'eût poussé plus rapidement au pouvoir, s'il eût vécu. Mais sa caution pour l'avenir ne lui fut pas inutile.

Le nouveau Président du Corps Législatif, le comte Walewski, fit d'Ollivier le même cas, et le servit de même auprès de l'Empereur.

1. Emile Ollivier, *Le 19 janvier*.

— Walewski, né Polonais, naturalisé en 1831, officier démissionnaire comme de Morny, avait le même sang-froid et la même élégance ; soldat et gentilhomme, il était, de plus, amateur éclairé, et cultivait les lettres : il avait eu une pièce sifflée aux Français. Ensuite, il avait fondé un journal, *le Messager des Chambres*. Puis il était passé à la diplomatie, et la Monarchie de juillet l'avait chargé de missions en Egypte. Présenté au Prince-Président, il était devenu ministre plénipotentiaire, puis ambassadeur à Madrid et à Londres, puis ministre des Affaires Etrangères, puis ministre d'État. Dans son existence si brillante et si remplie, il avait joint à cette distinction et à cette fermeté qu'il possédait, ainsi que son prédécesseur, à un degré éminent, du savoir plutôt que de l'esprit, de la réflexion plutôt que de l'intuition, de la sincérité plutôt que de l'habileté. Il parlait simplement et clairement ; il agissait comme il parlait. Il n'était point, lui, un homme de premier ordre, mais il remplissait à merveille, avec intelligence et tact, tous les rôles utiles qu'on lui confiait. — Il pensait comme de Morny sur la nécessité de transformer l'Empire. Il s'efforça, comme lui, de faire prévaloir, dans l'esprit de l'Empereur, les tendances libérales. Il négocia, en son nom, auprès d'Ollivier ; il contribua, pour une large part, à l'acte du 19 janvier 1867... Peu après, Ollivier était vaincu par Rouher. — Walewski l'étant avec lui, disparut de la scène politique avec beaucoup de dignité. Remplacé, à la Présidence du Corps Législatif, par Schneider, il mourut en 1868. Le jour où il avait, d'une voix émue, prononcé son discours d'adieu, la majorité, surveillée du regard par Rouher, avait affecté l'indifférence ; au contraire, les opposants de toute nuance, quittant leurs bancs, avaient été lui manifester leurs regrets et serrer sa main loyale.

L'évolution libérale rencontrait, dans l'entourage de l'Empereur, d'autres partisans que de Morny et Walewski. — Le plus important, par sa situation, était le prince Napoléon. Toujours original dans ses vues, et bouillant dans ses discours, l'opinion publique le tenait pour suspect, irréligieux et dangereux ; Napoléon III pour dangereux et brouillon : « Le programme politique », lui écrivait-il, « que vous placez sous l'égide de l'Empereur, ne peut servir qu'aux ennemis de mon Gouvernement. » De fait, le prince Napoléon, doué de beaucoup de talents, manquait d'une qualité indispensable, le bon sens. Il était, comme Persigny par exemple, grand admirateur de Napoléon I^{er}, et grand ami du césarisme ; c'est-à-dire, logiquement, grand partisan de la démocratie césarienne et du Gouvernement personnel.

Et, pourtant, à l'encontre de Persigny, il poussait à l'évolution libérale et au rétablissement des institutions parlementaires. Etait-ce conviction que le nom seul de Bonaparte remplacerait avantageusement toute institution arbitraire, et donnerait au chef de l'État même force qu'auparavant ? Était-ce perfidie envers le chef de l'État actuel qu'il n'était pas sans jalouser ? Il est difficile d'expliquer par quelle contradiction il en arrivait à des conclusions bien différentes de ses principes. Mais, après avoir posé ses principes, il affirmait ses conclusions avec la même vivacité de paroles, au grand scandale de l'opinion conservatrice et des ministres de son cousin. Généralement, il réservait ses professions de foi pour le Sénat, qui n'en était pas le moins consterné. En 1869, il terminait l'une de ses harangues en réclamant la suppression du sénatus-consulte qui défendait la discussion de la Constitution, l'augmentation du nombre des députés, la substitution de l'arrondissement aux circonscriptions électorales actuelles, la nomination des maires par les Conseils municipaux, d'autres réformes encore...; et il se riait du spectre rouge. Ce langage étonnait, dans la bouche d'un prince français. — Un autre fidèle de l'Empire autoritaire, le général Fleury, aide de camp de Napoléon III, puis ambassadeur à Pétersbourg, était gagné au programme libéral; il correspondait amicalement avec le journaliste Duvernois, et se félicitait des succès d'Ollivier. — On assurait que Maupas lui-même, le Préfet de Police du Deux-Décembre, réclamait la responsabilité ministérielle : « On a fondé en 1852 un Empire viager », disait-il au Sénat, « il s'agit de fonder un Empire héréditaire [1]. » En expliquant ainsi ses variations, il exprimait la préoccupation générale. — Ancien directeur de la presse au lendemain du coup d'État, et commentateur de la Constitution du 14 janvier, le député Latour-Dumoulin, personnage dogmatique et important, se faisait le théoricien des aspirations nouvelles.

III

Sans faire partie, à proprement parler, de l'entourage de l'Empereur, le Sénat, composé par ses soins de ses plus éminents et de ses plus dévoués serviteurs, et dont les principaux membres, d'ailleurs, faisaient partie de ses conseils intimes, le Sénat, selon qu'il se prononcerait pour ou contre l'évolution, déciderait de la

1. Discours au Sénat, 1869.

victoire, semblait-il, en faveur du parti des réformes ou du parti de la résistance.

Or, en principe, semblait-il encore, il devait faire prévaloir le parti de la résistance et le programme du *statu quo*. Théoriquement, en effet, que représentait-il ? l'élément conservateur de l'État. Sa suprême utilité consistait à sauvegarder le passé. Il était admis à compléter la Constitution, à la développer, à la modifier avec prudence et méthode, toujours dans le même sens et toujours au mieux des intérêts de l'Empire autoritaire. Mais, au contraire, aux innovations dangereuses, aux tentatives faites contre le césarisme, aux changements libéraux, il était de son devoir d'opposer un inflexible *non possumus ;* il était de son devoir d'appuyer, de justifier les refus du souverain ; il était de son devoir de résister invinciblement, à l'Empereur lui-même, pour son propre bien et pour le salut de l'Empire. L'Empereur l'avait créé dans ce but ; il avait espéré trouver en lui une garantie contre sa faiblesse.

Erreur grossière : peut-il jamais faire preuve d'indépendance, celui que, des années durant, l'obéissance a déprimé ?... — Dépendant, comme au début du règne, incapable de prendre par lui-même une résolution, le Sénat ne remplissait donc pas la fonction de gardien vigilant et bourru des principes autoritaires, que la Constitution lui avait confiée. Il se gardait bien aussi de prendre l'attitude contraire ; certes, il n'était pas suspect de libéralisme et ne poussait pas à l'évolution. Conservateur par nature et par goût, il était libéral par ordre. Il ne forçait à rien, il n'empêchait rien. Né servile, il le restait, au péril de son maître. — Aussi, chaque fois qu'il était question d'une réforme libérale, la même comédie se répétait. La Constitution de 1852, déclarait chaque sénateur à la suite de Delangle, c'est « mon point de ralliement, ma loi suprême, ma religion ». Et puis ensuite chacun cédait, et s'y disait contraint par la mollesse de son voisin : la réforme était votée, et presqu'à l'unanimité. Dès lors, le résultat absolvait les défaillances individuelles. On se louait de ce qu'on avait fait, pour ne pas avoir à s'en repentir ; et l'on vantait la réforme dont on avait blâmé le projet. C'est ainsi que le Président Troplong, généralement chargé des rapports, manifestait des angoisses et des scrupules fort vifs, redoutait, à propos du décret du 24 novembre 1860, que la France ne fût à la veille « de revenir à des institutions dont le pays n'avait que trop connu les faiblesses et les dangers », déplorait que le Corps Législatif, « poussé par cette fausse activité que les jurisconsultes romains appelaient *nimiam*

atque miseram diligentiam », demandât le vote du budget par chapitres ; mais toujours concluait en conseillant au Sénat de satisfaire aux vœux du Corps Législatif et aux désirs du souverain, le consolait en l'assurant qu'il n'était point question de faillir aux grands principes, et terminait par un éloquent panégyrique de l'Empereur. Leverrier disait avec raison de ses collègues : « L'Empereur, s'apercevant qu'il fait fausse route, viendrait leur demander de revenir à la Constitution de 1852 et à la politique du lendemain du coup d'État qu'il les trouverait tout aussi zélés, et peut-être même davantage. » En somme, horreur de la tendance évolutionniste, mais approbation du fait accompli : voilà leur attitude.

Dans de pareilles conditions, le vieux Sénat ne pouvait plus jouer le rôle de corps pondérateur qui lui appartenait à l'exclusion de tout autre. Frein usé, vaine garantie, il n'était plus pour l'Empire un appui, mais un danger.

IV

Ainsi donc, deux partis, celui de la résistance, celui de l'évolution, dans les conseils du Prince, chacun d'eux impuissant à triompher de l'autre ; le Sénat, arbitre indiqué du conflit, peu soucieux de le trancher : telle était la situation, aux Tuileries, vers la fin de la troisième législature. Elle devint pire après les élections de 1869.

Il n'y eut plus alors deux partis, mais cinq ou six coteries ; et le Sénat pas plus qu'avant ne soufflait mot. Les uns s'en tenaient au *statu quo* pur et simple. Les autres réclamaient l'application du programme du tiers-parti, très atténué. Ceux-ci demandaient la restauration complète du parlementarisme et réclamaient la responsabilité ministérielle. Ceux-là condamnaient toute réforme libérale, mais, par contre, demandaient qu'on associât la majorité à de grandes entreprises, et qu'on améliorât l'administration et les finances. Le prince Napoléon, Rouher, Duvernois, Girardin, Cassagnac, Persigny, impérialistes du centre ou de droite, de la veille ou du jour, plaidaient à qui mieux mieux. Mais Ernest Picard avait dit le mot juste : « L'Empire ressemble au coche embourbé de la fable. Malheureusement, pour le tirer de l'ornière, il n'y a pas de chevaux, il n'y a que des mouches. »

En somme, dans cette confusion, les deux mêmes tendances se manifestaient toujours. Les uns souhaitaient le retour plus ou moins

prompt et complet à l'Empire autoritaire, les autres au Gouvernement constitutionnel. Seulement, le premier système menait fatalement à l'arbitraire et à la lutte ouverte contre une grande partie de la nation, le second à la Monarchie parlementaire, à la disparition du césarisme, à l'abaissement du trône. De là l'embarras, de là la difficulté. En vain les esprits subtils cherchaient-ils un terme moyen entre deux solutions, également périlleuses : ils n'en trouvaient pas, parce qu'il n'en existe point entre la dictature et la liberté.

CHAPITRE VII

LES HÉSITATIONS DE NAPOLÉON III

I. — *Etude psychologique.* — Maladie et lassitude. Sentiments qui l'inclinent : — à la résistance : amour du peuple, du pouvoir, de l'ordre ; — à l'évolution : souci de sa responsabilité, prudence, fatalisme ..... p. 345
II. — *Sa conduite.* Qui devrait être, et qu'il prétend être nette et ferme, — et qui est oscillante. Paroles contraires à l'évolution. Paroles et actes favorables à l'évolution ..... p. 350
III. — *Son dessein.* — Céder à la nécessité ; mais opérer lui-même la transformation — Avantages du système des libertés octroyées ; dans le présent ; dans l'avenir : ménager une revanche. — Que ce calcul est vain : « Un Gouvernement qui abandonne son principe se suicide » ..... p. 356

Quelle n'était pas, au milieu de tant de conseils, de propositions, d'intrigues, la douloureuse hésitation de l'Empereur ! Certes il lui eût été malaisé de suivre une ligne rigoureusement droite, sans souci des obstacles du chemin ni des influences en mouvement autour de lui. Mais il lui était bien malaisé déjà de fixer la ligne à suivre. Il ne fallait pas seulement exécuter avec énergie telle décision irrévocablement prise. Il fallait prendre la décision irrévocable, choisir entre le progrès ou le recul. Choix douteux, cruelle perplexité. — Et cependant, l'Empereur ne pouvait plus longtemps se soustraire à l'obligation du choix ; et nul autre ne pouvait le faire à sa place. En dernière analyse, comme il avait accumulé tout le pouvoir entre ses mains, il lui appartenait, à lui seul, d'en disposer ; à lui seul de prononcer le mot ultime d'où dépendrait le destin de la dynastie, et d'en prendre la complète responsabilité.

I

Or, la responsabilité que, dans ces conjonctures, avait à prendre l'Empereur, n'était pas inférieure à celle qu'avait eu à prendre le

Président de la République à la veille du coup d'État. Mais l'heure était, cette fois, plus trouble ; moins nette la situation ; moins claire la conduite à tenir. Et l'Empereur vieilli n'avait plus au même degré que jadis les qualités de risque-tout flegmatique qui avaient assuré le succès du Président.

Blasé sur toutes choses, le malheur comme la prospérité, par la diversité de sa fortune, il paraissait indifférent aux succès comme aux revers. Sa sensibilité s'étant émoussée, sa volonté fléchissait. Il avait toujours le goût du pouvoir, mais le poids lui en semblait plus lourd. Et puis, une cruelle maladie, qu'il supportait en silence, lui minait le corps et l'âme ; non pas l'intelligence, mais le caractère. Les affaires publiques l'occupaient moins, car le plaisir lui était nécessaire pour endormir ses souffrances. — Toutefois, malgré cette lassitude morale et physique, il devait dénouer la crise actuelle, et pousser l'Empire vers la droite ou vers la gauche ; et il n'est pas impossible de distinguer les motifs qui le disposaient à la résistance et ceux qui le disposaient à l'évolution.

Un motif des plus puissants qui le disposait à la résistance, c'était son amour indiscutable du peuple, du bien public, du pays. Il n'y a pas là de paradoxe.

Il avait, dès le début de son règne, cherché à satisfaire toutes les classes de la nation. Il avait choyé le clergé et l'armée. Il avait pris en main les intérêts des industriels et des commerçants. Il avait encouragé les savants, les artistes, les écrivains ; sa cassette s'ouvrait pour eux, pour Lamartine, pour Leconte de Lisle, pour Ponsard ; Sainte-Beuve lui adressait une note à ce propos, et lui conseillait d'obtenir le précieux concours des gens de lettres par quelques sacrifices pécuniaires : « Ce que l'armée, l'industrie, les travailleurs de tout genre ont obtenu de l'attention magnanime du Prince, que la littérature sente qu'elle l'obtient aussi à son tour... [1] » Mais surtout cette « attention magnanime » avait pour objet le peuple et ses besoins ; le pouvoir du Prince n'était-il pas fondé sur la démocratie ? la contenter lui était une obligation. Au surplus, il serait injuste de le nier, il avait pour elle une inclination véritable et sincère. Il ne se bornait pas à la vouloir moraliser et contenir par la religion, il ne se bornait pas à faire voter une loi sur l'instruction primaire, à favoriser la diffusion des bons livres. Il

1. *Papiers et correspondance de la famille impériale.*

cherchait aussi à améliorer le sort matériel des classes laborieuses ; il faisait également voter des lois sociales. Il s'intéressait aux progrès de la caisse des retraites pour la vieillesse et pour les invalides du travail, des caisses d'épargne, des sociétés de secours mutuel. Il protégeait et subventionnait largement maintes institutions d'assistance, destinées à adoucir le chômage, la vieillesse, la maladie ; à assainir les milieux ouviers : œuvre des loyers, fourneaux économiques, établissements hospitaliers, orphelinat du Prince impérial, pupilles de la marine, etc. Dans les Landes, dans la Sologne, dans la Champagne pouilleuse, il installait des exploitations et des fermes, et venait au secours des travailleurs agricoles. « Quand on a admis, » disait-il au Conseil d'État, « toutes les améliorations utiles, quand on a fait tout ce qui est bon et juste, on maintient l'ordre avec plus d'autorité, parce que la force alors s'appuie sur la raison et la conscience satisfaite. » Certes il était loin d'avoir fait « tout ce qui est bon et juste », mais il est vrai qu'il avait fait quelque chose et tâché de faire beaucoup, et le mot de Girardin n'est pas inexact : « Au temps où l'on décernait des surnoms aux souverains, on l'eût surnommé Napoléon le bien intentionné [1]. » — D'autre part, aimant le peuple, il désirait en être aimé. La popularité était un besoin de sa nature. La désaffection du peuple lui eût été plus sensible que toutes les attaques des partis ; son affection l'en consolait : « Le sort de tous ceux qui sont au pouvoir, je ne l'ignore pas, est de voir leurs intentions les plus pures méconnues, leurs actes les plus louables dénaturés par l'esprit de parti. Mais les clameurs sont impuissantes quand on possède la confiance de la nation, et qu'on ne néglige rien pour la mériter [2]. » Aussi lui répugnait-il de disparaître au second plan, de s'abriter derrière ses ministres, qui, impopulaires, l'eussent compromis aux yeux du pays, qui, populaires, eussent absorbé toute la popularité à son détriment.

Eh ! bien, de cette sympathie pour le peuple et de ce besoin de popularité, découlait la même conséquence, le goût persistant du Gouvernement personnel. — Ce n'est que du Gouvernement personnel, il en était intimement convaincu, que la démocratie pouvait attendre l'amélioration de son sort, le progrès social ; c'est grâce au Gouvernement personnel, qu'il avait pu, lui-même, améliorer ce sort, contribuer à ce progrès. C'est aussi grâce au Gouvernement personnel qu'il avait concentré sur lui tous les regards et obtenu

1. *La Liberté*, 4 septembre 1868.
2. Discours à l'ouverture de la session législative, 27 janvier 1862.

toute la popularité. — Avec le Gouvernement parlementaire, la figure du souverain s'effacerait derrière cent autres, et sa popularité diminuerait à raison de sa puissance. Avec le Gouvernement parlementaire, le peuple, de son côté, confierait l'amélioration de son sort, non plus à une intelligence avisée, à une conscience droite, à une volonté tenace et armée pour le bien, mais à des journalistes bavards et ignorants, à une Assemblée brouillonne, bourdonnante et divisée, à un Gouvernement instable et désireux d'agir le moins possible pour durer le plus possible. Le Prince y perdrait assurément, mais le peuple plus encore.

Il y avait d'autres motifs pour détourner Napoléon III de l'évolution libérale. — Il y avait l'habitude du pouvoir, qu'il est difficile de perdre, une fois qu'on en a connu la jouissance, et alors même qu'on en ressentirait la fatigue. « Après avoir aimé jusqu'au fanatisme », écrivait Renan dans la *Revue des Deux-Mondes*[1], « un idéal qu'il tient pour le seul noble et le seul grand, mais dont la France n'a pas voulu, l'Empereur n'éprouvera-t-il pas un invincible dégoût pour ce régime de paix, d'économie, de petites batailles ministérielles, qui s'est toujours présenté à lui comme une image de décadence et qu'il associe au souvenir d'une dynastie tenue par lui en peu d'estime? » — Il y avait aussi, pour l'affermir dans la résistance, le respect de son nom et de sa dignité personnelle ; car, malgré les encouragements des libéraux, il lui semblait peu glorieux, pour un Bonaparte, né dictateur et César, de se ravaler au niveau d'un Louis-Philippe bourgeois, et, pour un souverain, de céder aux instances des journaux et aux menaces des partis. — Il y avait enfin la préoccupation louable de ne pas troubler « l'ordre moral, base essentielle » de la société, par des modifications indiscrètes, et de ne point déchaîner des révolutions profondes et durables, sous prétexte de mettre fin à des agitations superficielles et passagères.

Mais, d'autre part, il existait également des raisons qui le disposaient à quitter la résistance pour l'évolution, et qui ne laissaient pas, elles aussi, d'être sérieuses.

Peu à peu, à mesure que sa santé s'altérait, à mesure que l'envahissait la lassitude, à mesure que pâlissait l'étoile, il abandonnait à ses ministres la charge des affaires publiques. Bien loin de se faire tenir au courant de leurs affaires administratives, de se faire rendre

1. 1er novembre 1869.

compte de l'état de leur département, de surveiller enfin, selon l'esprit de la Constitution, et de contrôler tous leurs actes ; bien loin même, comme il l'avait pu au début de son règne, de connaître au moins, en gros, leurs agissements et le résultat de leur gestion : il laissait à leur arbitraire, non seulement cette gestion courante et administrative, mais encore fréquemment la solution de graves questions politiques, et la direction du Gouvernement. Sans doute, il se réservait toujours — en cela, nul n'eût pu ni osé le remplacer — l'étude et la solution des questions constitutionnelles, et aussi des questions extérieures : (encore, à ce sujet, prenait-il plus volontiers conseil, et paraissait-il plus facile à influencer). Mais enfin, pour essentielles qu'elles fussent, il n'y avait pas lieu de les soulever chaque jour ; tandis que, chaque jour au contraire, il y avait lieu d'en examiner d'autres fort importantes, qui engageaient à fond le régime dans telle ou telle voie ; et celles-là, les collaborateurs du souverain les tranchaient à leur gré, et le vice-empereur plus librement que tout autre. — Or, si, plus que jamais, l'omnipotence du souverain, absolue en droit, était restreinte en fait, si le Gouvernement lui échappait après l'administration, la responsabilité qu'il avait assumée, la responsabilité totale de l'administration et du Gouvernement, ne diminuait pas pour cela ; elle subsistait en droit ; elle augmentait en fait, avec les disgrâces de l'Empire. — Dès lors, si le souverain conservait la vue nette des choses, il était impossible que cette contradiction ne l'inclinât pas à accepter, malgré son amour-propre et ses convictions, la substitution, à cette autorité dont il ne profitait plus guère, d'une liberté dont il souffrirait moins. Il est déraisonnable de conserver la responsabilité, pour qui ne la justifie plus par l'action. Conséquemment, si l'heure, pour lui, n'était plus à l'action, il lui était avantageux d'abandonner, officiellement comme effectivement, le pouvoir à ses ministres, et de se décharger sur eux, du même coup, d'une responsabilité périlleuse et injustifiée. C'est le raisonnement que lui tenait avec ardeur Ollivier à chacune de leurs entrevues, et auquel il se rendait d'ordinaire [1].

En second lieu, il voyait bien qu'il ne s'agissait de rien moins que du sort de la dynastie ; et, si, pour lui-même, il eût peut-être joué le tout pour le tout, malgré sa fatigue et son âge, comme en 1851, et risqué de perdre l'Empire pour consèrver le césarisme, maintenant qu'il avait à sauvegarder le patrimoine de son fils et de sa race,

1. Conversation de l'auteur avec M. Emile Ollivier.

il était amené à faire à cette race et à ce fils le dur sacrifice qu'il n'eût pas fait peut-être à sa propre tranquillité.

Enfin, avec la vieillesse et la maladie, s'accroissait le fatalisme dont il avait souvent fait preuve. Fatalisme précieux qui rend invincible, si le fataliste a foi dans sa fortune ; dangereux, s'il croit le sort contraire. Il se tourne alors en résignation morbide ; et l'homme qui ne résiste pas aux événements en devient vite le jouet : il consent à tout, étant persuadé qu'on se passerait de son consentement. — Napoléon III, en proie à cette hallucination de la nécessité, manquait de ressort intérieur et de principe d'action. La France penchait vers la liberté et le parlementarisme ; à quoi bon prétendre conserver le césarisme et l'autorité? Ni lui, ni personne ne l'eût pu. Jamais le destin ne dévie.

Telles étaient les réflexions qui traversaient son esprit. La lutte était obscure entre elles, et nulle solution ne prévalait. Sa conduite reflétait ses incertitudes.

II

Cette conduite, elle eût dû être nette et persévérante, et marquer franchement l'acceptation de l'évolution, ou la résolution de la combattre à outrance. — Napoléon III eût pu certainement prendre le parti de rebrousser chemin, de réagir contre les tendances libérales, d'affirmer l'autorité et le Gouvernement personnel avec une fermeté d'autant plus grande qu'ils subissaient un plus rude assaut. La réaction, évidemment, n'eût pas été éternelle,et peut-être eût-elle précipité la ruine. Cependant, prompte, énergique, hardie, elle eût eu chance de réussir pour un temps, elle eût sans doute rendu sur l'heure au Gouvernement sa force et son prestige, au régime son caractère, à l'Empereur la liberté de ses mouvements et le loisir d'arrêter un dessein définitif. En tout cas, il y avait encore là une belle partie à jouer. — Ou bien il eût fallu que l'Empereur se décidât franchement pour l'évolution, et, sans s'obstiner à défendre mollement un Empire qui s'écroulait, le jetât à bas, et construisît d'une haleine, comme le voulaient Ollivier et de Morny, un Empire libéral tout neuf et dégagé de toute compromission avec le régime ancien. — Napoléon III n'ignorait pas la nécessité d'une conduite

résolue ; mais, à vrai dire, la sienne ne l'était pas — ou pas assez.

Il n'ignorait pas cette nécessité ; bien mieux, il la reconnaissait franchement ; cela résulte d'une lettre qu'il écrivait à Ollivier, le 12 janvier 1867 : « Il faut tracer résolument le but que je veux atteindre, sans avoir l'air d'être entraîné, d'années en années, à des concessions successives, car *on tombe toujours*, comme a dit M. Guizot, *du côté où l'on penche, et je veux marcher droit et ferme, sans osciller tantôt à droite, tantôt à gauche.* » — Quant au but même de sa marche, c'était la liberté, car, en principe, il était décidé pour l'évolution : « Pour frapper les esprits par des mesures décisives, je voudrais, d'un coup, établir ce qu'on a appelé le couronnement de l'édifice. »

Malheureusement il « oscillait » tout de même, « tantôt à droite, tantôt à gauche » ; ou il donnait, ce qui est pire, l'impression d'un homme qui oscille ; et, après tout, quoi qu'il en dît, l'impression n'était pas si fausse. Ses paroles, ses actes, les paroles et les actes de ses interprètes accoutumés, étaient tantôt favorables, tantôt hostiles à l'évolution ; sa conduite prêtait à l'équivoque.

Hostiles à l'évolution, nul doute que ses actes et ses paroles ne le fussent souvent. Quand, après avoir fait appel à Ollivier, au chef du parti libéral, il permettait à Rouher d'édulcorer les réformes promises, le couvrait et le protégeait contre les libéraux et leur chef, il faisait bien là un acte déplaisant pour le libéralisme et les réformateurs. Et, en maintes circonstances, il semblait ainsi prendre à tâche de les décourager. — En ouvrant la session législative de 1863 : « Vous le savez », disait-il aux députés, « à chaque occasion où se présentait une réforme utile, j'en ai pris résolument l'initiative. Cependant *je n'en maintiendrai pas moins intactes les bases fondamentales de la Constitution...* » Il accueillait ainsi, à la fin de la même année, les députés de la troisième législature : « Notre devoir est de faire promptement et bien les affaires du pays, *en restant fidèles à la Constitution* qui nous a donné onze années de prospérité et que vous avez juré de maintenir. » A une allocution du cardinal de Bonnechose il répondait, le 14 janvier 1864 : « Vous devez être étonné, comme moi, de voir, à un si court intervalle, des hommes à peine échappés du naufrage, appeler encore à leur aide les vents et les tempêtes. Dieu protège trop visiblement la France pour que le génie du mal vienne encore l'agiter. *Le cercle de notre Constitution a été largement tracé :* tout honnête homme peut s'y mouvoir à l'aise, puisque chacun a la faculté d'exprimer sa pensée, de contrôler les

actes du Gouvernement, et de prendre sa juste part dans les affaires publiques. » Le 1er février 1864, discours du même style au Corps Législatif : « ... Après l'infructueux essai de tant de régimes différents, le premier besoin du pays est la stabilité. Ce n'est pas sur un terrain sans consistance et toujours remué qu'on peut fonder quelque chose de durable. Que voyons-nous en effet depuis soixante ans ? La liberté ne devenir entre les mains des partis qu'une arme pour renverser. De là d'incessantes fluctuations ; de là, tour à tour, le pouvoir succombant sous la liberté, et la liberté succombant sous l'anarchie. *Il ne doit plus en être ainsi, et l'exemple des dernières années prouve que l'on peut concilier ce qui a paru si longtemps inconciliable.* » Le discours du trône de 1865 insistait sur ce point : « ... Tout en nous faisant les promoteurs ardents des réformes utiles, *maintenons avec fermeté les bases de la Constitution.* Opposons-nous aux tendances exagérées de ceux qui provoquent des changements dans le seul but de saper ce que nous avons fondé. » Le discours de 1866, attendu avec impatience par le tiers-parti en formation, développait la même idée ; l'Empereur y faisait, tout au long, l'apologie du régime, et d'une Constitution qui donnait satisfaction à tous, et promettait de ne pas « se laisser guider par ces esprits inquiets qui, au milieu d'une prospérité toujours croissante, veulent l'empêcher de marcher, *sous prétexte de hâter sa marche libérale...* Lorsque tous les Français, aujourd'hui investis des droits politiques, auront été éclairés par l'éducation, ils discerneront alors aisément la vérité et ne se laisseront pas égarer par des théories trompeuses... ; ils seront les fermes soutiens d'une société qui garantit leur bien-être et leur dignité... » Quelques semaines plus tard, en recevant l'adresse du Corps Législatif, il se félicitait du rejet de l'amendement des 42 et de la défaite des libéraux : « Nous voulons cette liberté qui éclaire, qui contrôle, qui discute les actes du Gouvernement, et non celle qui devient une arme pour le miner sourdement et le renverser. » Le Corps Législatif avait eu raison « de *ne pas se laisser entraîner par de vaines théories* qui se présentent comme pouvant seules favoriser l'émancipation de la pensée. » Et, pour bien marquer sa volonté de lutter contre elles, le chef de l'État faisait interdire, par le sénatus-consulte du 18 juillet 1866, la discussion de la Constitution. En 1869 encore, il parlait sur le même ton. A l'ouverture de la session ordinaire, il déclarait une fois de plus au Corps Législatif, qu'il était « résolu à *maintenir hors de la discussion les bases fondamentales de la Constitution*, que le vote national avait

mises à l'abri de toute attaque » ; et il faisait allusion en termes menaçants aux « esprits aventureux et subversifs qui cherchent à troubler la tranquillité publique. » Après les élections même, alors que le succès complet leur semblait proche, il paraissait se complaire à couper court aux illusions des libéraux, en adressant à M. de Mackau la lettre suivante : « Vous exprimez le vœu que mon Gouvernement soit assez fort pour repousser les attaques des partis, et donner à la liberté des garanties en l'appuyant sur un pouvoir vigilant et résolu. *Vous ajoutez... qu'un Gouvernement qui se respecte ne doit céder ni à la passion, ni à l'entraînement, ni à l'émeute. Cette manière de voir est la mienne.* Je suis bien aise qu'elle soit partagée par vos commettants, comme elle l'est aussi, j'en suis convaincu, par la grande majorité du pays. »

En même temps, ses porte-paroles habituels déclaraient que tout était pour le mieux, et s'opposaient toujours aux réformes, quand un libéral les réclamait. Billault, ministre sans portefeuille chargé de défendre devant les Chambres la politique impériale, jurait, en 1861, que le Gouvernement maintiendrait le régime de la presse, la loi de sûreté générale et la candidature officielle : « Le décret du 24 novembre a dit son dernier mot ; il ne produira aucune conséquence ultérieure ; il a fait à la France toutes les concessions dont elle est digne ; elle ne doit plus rien réclamer. » Baroche disait de même au Corps Législatif : « Puisque vous reconnaissez que tout va bien, pourquoi changerions-nous quelque chose à une situation dont nous devons nous applaudir, et dont le pays s'applaudit ? » Rouher enfin, mettait toute son ardeur à défendre les droits du Pouvoir Exécutif, et, s'il se convertissait au libéralisme pour garder son portefeuille, mettait tous ses soins à le trahir. En 1866, il fut particulièrement inspiré dans sa critique indignée de l'amendement des 42. Il venait, « avec tristesse et douleur, discuter, après quatorze ans d'un règne prospère, les bases sur lesquelles un peuple avait assis la prospérité de la dynastie et du pays. » Et, s'adressant aux dissidents : « Au lieu de conseiller à l'Empereur un changement de régime, que ne lui conseillez-vous d'abdiquer, comme Charles-Quint ? C'est plus digne de son nom, de son caractère et de sa gloire ; mais, s'il consultait le peuple, le peuple lui répondrait par la confirmation de ses pouvoirs ! »

Et pourtant, il y avait des jours aussi où Rouher parlait un langage différent, se portait caution des sentiments libéraux du chef de l'État, et, de la façon la plus pathétique, louait, en enflant la voix, son

esprit généreux et réformateur. « Qui a donné le signal de la liberté, en 1860? N'est-ce pas l'Empereur qui a, le premier, arboré ce drapeau, non pour le laisser ensuite tomber dans la misère et dans la boue, mais pour en fixer la hampe dans nos lois? » Il y avait des jours où l'Empereur lui-même prouvait, en effet, par d'autres paroles, par d'autres actes, qu'il avait l'esprit réformateur et des sentiments libéraux.

Par des paroles, d'abord, car on peut en citer beaucoup qui avaient cette signification. — Quand, au mois de novembre 1860, écrivait alors à *l'Indépendance belge* son correspondant parisien, il avait exposé, au Conseil des ministres, de quels droits il allait investir les Chambres, on lui avait fait remarquer qu'il donnait trop ou trop peu, et qu'il fallait qu'une porte fût ouverte ou fermée: « Eh bien », avait-il répondu, « *elle sera ouverte* » ; et, comme on lui avait demandé encore ce qu'il ferait au cas où, « le Corps Législatif s'étant mis en opposition avec la politique du souverain », le pays, par de nouvelles élections, semblerait approuver le Corps Législatif, il avait répliqué simplement : « J'adopterais la politique du pays ». Le 12 novembre 1861, à propos d'une réforme financière, il écrivait au ministre d'État qu'il « *abandonnerait toujours sans regret toute prérogative inutile au bien public* ». A la réception du 1er janvier suivant, il disait au Sénat : « Je compte sur vous pour m'aider à perfectionner la Constitution ». En 1863, il prescrivait par lettre au ministre présidant le Conseil d'État de mettre à l'étude un programme de sérieuse décentralisation. — La lettre du 19 janvier adressée à Rouher, ministre d'État, et publiée le 20 par *le Moniteur*, prononçait des mots décisifs: « Depuis quelques années, on se demande si les institutions impériales ont atteint leur limite de perfectionnement, ou si de nouvelles améliorations doivent être réalisées ; de là naît une incertitude regrettable qu'il faut faire cesser... L'heure a sonné de donner aux institutions de l'Empire tout le développement qu'elles comportent, et aux libertés publiques une extension nouvelle sans compromettre le pouvoir que le pays a confié à l'Empereur ». Ici l'indication des mesures libérales à prendre, en particulier la promesse de deux projets de lois sur la presse et le droit de réunion. Puis, pour conclure : « J'ai dit, l'année dernière, que mon Gouvernement voulait marcher sur un sol capable de soutenir le pouvoir et la liberté. Par les mesures que je viens d'indiquer, mes paroles se réalisent. Je n'ébranle pas le sol que quinze ans de calme et de prospérité ont raffermi. Je le consolide davantage en rendant mes rapports plus intimes avec les grands

pouvoirs publics, en assurant par la loi aux citoyens des garanties nouvelles, *en achevant enfin le couronnement de l'édifice élevé par la volonté nationale* ». Certains trouvaient bien un peu maigre le programme du chef de l'État, et faisaient réflexion que l'édifice, à en juger par le couronnement promis, ne devait pas être bien imposant. Ollivier « y sentait un premier refroidissement dont il ne se rendait pas bien compte [1] » ; mais le discours du trône vint confirmer la lettre, en développa les termes avec plus de chaleur, et témoigna de plus de confiance et de sincérité. — D'autres déclarations du même genre suivirent, de temps en temps ; parfois mêlées de réticences et atténuées par des déclarations contradictoires. Aux passages signalés comme hostiles à l'évolution, les commentateurs du discours du trône de 1869 opposaient des passages qui y paraissaient favorables : « La France... n'ignore pas que j'ai été le premier à vouloir un contrôle rigoureux de la gestion des affaires, que j'ai augmenté à cet effet les attributions des Assemblées délibérantes, persuadé que le véritable appui d'un Gouvernement est dans l'indépendance et le patriotisme des grands Corps de l'État ...» Le Gouvernement impérial est « *assez pénétré de tous les besoins de son époque pour adopter les bienfaits de la liberté, assez fort pour en supporter même les excès* ». Enfin, quelques semaines après la lettre à M. de Mackau, il s'engageait solennellement, envers les députés de la quatrième législature, à achever l'évolution commencée ; et, ayant énuméré par quelles modifications : « J'ai déjà », disait-il, « montré plusieurs fois combien j'étais disposé, dans l'intérêt public, à abandonner certaines prérogatives. Les modifications que je suis décidé à proposer sont le développement naturel de celles qui ont été apportées aux institutions de l'Empire ».

Voilà des paroles. Mais il ne s'en tenait pas aux paroles. Elles sont vaines si elles n'ont des actes pour conséquence : il les confirmait donc par des actes. Et voici les principaux. — Le décret du 24 novembre 1860 institua le vote de l'adresse par les deux Chambres et y fit entrer des ministres sans portefeuille. Le décret du 23 juin 1863 supprima les ministres sans portefeuille, mais confia leurs attributions au ministre d'État, mit ainsi le Gouvernement en relations plus intimes avec le Pouvoir Législatif, et parut ouvrir la voie à la responsabilité ministérielle. Le décret du 19 janvier remplaça, comme l'indiquait la lettre du souverain, le droit d'adresse par le droit d'interpellation, fit entrer, avec une délégation spéciale, tous les minis-

1. Émile Ollivier, *Le 19 janvier*.

tres dans les Chambres, et donna gain de cause au tiers-parti. Edulcorés, il est vrai, les projets de lois sur la presse et le droit de réunion n'en furent pas moins soumis au Corps Législatif et votés l'année suivante. — Toutes ces réformes n'étaient pas illusoires ; et c'est bien l'Empereur qui les décidait et accomplissait.

Aussi faut-il conclure qu'effectivement Napoléon III, comme il l'écrivait à Ollivier, avait, dès le début, pris parti pour l'évolution ; car, en négligeant ses paroles, et en faisant la balance de ses actes, on trouve que les actes libéraux l'emportaient de beaucoup sur les actes de résistance. Il n'en reste pas moins que sa conduite, à bon droit, passait généralement pour vacillante et contradictoire ; qu'elle obéissait, semblait-il, à la contrainte, plutôt qu'elle n'était dictée par une libre volonté, et qu'il cherchait, aurait-on dit, à justifier cette opinion. — L'incertitude, sans nul doute, y était pour quelque chose ; son tempérament expliquait son hésitation ; ses réflexions l'augmentaient. Il avait pris un parti, soit ; mais encore n'était-il pas assez convaincu d'avoir pris le bon pour ne plus ressentir aucune perplexité ; mais encore n'échappait-il point à des velléités de résistance ; et c'était bien une perplexité réelle, une réelle versatilité qui transparaissaient dans sa conduite. — Mais cette conduite déconcertante, à la vérité, n'était point seulement l'effet d'un trouble intérieur. Elle provenait aussi d'un dessein politique et préconçu. Elle était un alliage de maladresse et de ruse assez curieux... On connaît la part de la maladresse. Quelle était la part de la ruse ? Quel était le dessein politique du souverain ?

III

Renseigné sur le mouvement d'opinion qui se produisait dans le pays, sur le réveil des partis, sur le programme des libéraux, Napoléon III ne se dissimulait pas que la nation, lassée de l'autorité, reprenait, après un instant d'abandon, sa marche vers la liberté ; il ne se dissimulait pas que la France peut être séduite, mais non vaincue, même par un Bonaparte ; que, dès lors, si elle obéissait à une force irrésistible, elle opposerait une force irrésistible à ceux qui prétendraient l'arrêter ; et que, tout bien considéré, il était sage, comme le lui conseillaient les libéraux, de se plier à la nécessité pour n'être pas brisé par elle. Et c'est pourquoi il acceptait le principe de l'évolution. — Mais à une condition : c'est

qu'il la dirigerait. Il voulait bien consentir aux transformations indispensables; mais il voulait les faire *lui-même*, que personne que lui n'en eût le mérite, et que chacun, les dédaignant tant qu'il ne les avait point approuvées, les approuvât et défendît sitôt qu'il les aurait décidées.

C'est ainsi que, le lendemain du 24 novembre 1860, les journaux officieux s'aperçurent soudain que l'action des grands Corps de l'État ne s'était pas jusqu'ici suffisamment manifestée aux yeux du pays, et que le Gouvernement lui-même souffrait d'une situation à laquelle, fort heureusement, disait *le Constitutionnel*, « l'Empereur, attentif à des symptômes qui pouvaient échapper à d'autres, venait de porter remède ».

C'est ainsi que, disait la lettre du 19 janvier, « le ministre d'État a jusqu'ici lutté avec courage pour repousser, au nom de l'Empereur, les demandes inopportunes, et pour lui laisser le soin d'opérer les réformes utiles lorsque le moment en serait venu. » Nul autre que l'Empereur, en effet, n'était juge de l'opportunité de ces réformes.

Il ne se préoccupait pas de savoir, en les accordant tout d'un coup, s'il donnait un démenti à ceux qui, en son nom, les refusaient encore la veille. Au contraire, il leur marquait par là que, tout vieilli qu'il fût, c'était encore lui, et lui seul, qui commandait, et gouvernait selon son bon plaisir ; et il affirmait ainsi à tous les yeux la parfaite indépendance de son jugement et de ses actes. — Aussi usait-il communément du même procédé. Aucun ministre, sauf le comte Walewski, ne connaissait le décret du 24 novembre avant son apparition; et, quand le souverain l'avait lu au sein du conseil, tous les auditeurs s'étaient entre-regardés avec stupéfaction, et n'avaient pu que s'incliner. Aucun ministre, sauf Rouher, ne connaissait, avant son apparition, le décret du 19 janvier. Un député de la droite, M. Calley de Saint-Paul, ayant proposé à l'Empereur, en 1867, de faire sanctionner par un plébiscite les réformes déjà faites, il avait repoussé cette idée, et lui, ni personne, n'en avait plus parlé ; trois ans plus tard, le 30 mars 1870, il devait, mettant fin d'un signe à des discussions insignifiantes, annoncer au Conseil des ministres son intention de faire consacrer la transformation de l'Empire par un nouveau plébiscite. — Ainsi il aimait à « surprendre son monde » pour bien lui prouver qu'il était le maître, et prenait plaisir à machiner des coups de théâtre. — Le coup de théâtre accompli, la surprise faite, il redevenait secret et tortueux dans son allure ; il exprimait des idées changeantes, prenait un langage incertain : de

telle façon qu'on ne sût pas plus qu'auparavant s'il s'en tiendrait là, s'il irait plus loin, s'il ne ferait pas quelque brusque retour en arrière; de telle sorte surtout qu'on sentît bien que la rapidité, le caractère, l'achèvement de l'évolution dépendaient uniquement de son bon vouloir, que tout ce qu'il pouvait faire, il le faisait *motu proprio*, et qu'enfin on ne lui arrachait pas, mais qu'il *octroyait* la liberté.

C'est donc le « système des libertés octroyées » qui, autant que sa perplexité naturelle, inspirait sa conduite hésitante ; et, s'il adoptait ce système, c'est en considération des avantages qu'il offrait et du but qu'il lui permettait d'atteindre.

Le système des libertés octroyées avait l'immense avantage de sauvegarder la dignité du souverain et du Bonaparte. — Il est difficile et douloureux, pour le descendant d'une longue race de souverains, pour le Prince qui a reçu de ses aïeux le dépôt sacré de la Monarchie absolue, traditionnelle, paternelle, de céder aux idées modernes, et de faire à la révolution le sacrifice de la part la plus précieuse de son patrimoine. Il n'en était pas absolument de même pour Napoléon III ; et lui-même le reconnaissait : « Fidèle à mon origine, je ne puis, » disait-il, « regarder les prérogatives de la couronne ni comme un dépôt sacré auquel on ne saurait toucher, ni comme l'héritage de mes pères qu'il faut transmettre intact à mon fils[1]. » Lui, Bonaparte, lui « élu du peuple, représentant de ses intérêts », il pouvait donc faire ce que d'autres n'eussent pu aussi bien, et rendre au peuple les pouvoirs exorbitants qu'il tenait de lui : et cela sans manquer à sa dignité, sans humilier son amour-propre ni abaisser sa race. Mais il fallait, pour que ce but fût atteint, il fallait que réellement il les lui rendît de son plein gré, sans nulle préoccupation de lui plaire ; il fallait que le peuple, en les recouvrant, l'en remerciât comme de « libertés octroyées ».

Non seulement le système sauvegardait sa dignité, mais il lui donnait en plus comme un regain de popularité, et lui attirait de nouvelles sympathies. Alors qu'il cédait aux événements, la foule, trompée par les apparences, lui faisait un mérite d'accorder ce qu'il n'était plus en état de refuser ; et les gens plus perspicaces ne pouvaient tout au moins lui dénier la noblesse de l'attitude et la beauté du geste. « Céder devant les clameurs d'une multitude sou-

1. Lettre au ministre d'État, 12 novembre 1861.

levée », écrivait Louis Blanc dans *le Temps*, « peut paraître une faiblesse quand ce n'est pas un stoïque hommage rendu au droit. Mais comprendre ce qu'a d'excessif le pouvoir dont on est investi, et en faire publiquement le sacrifice devant un peuple soumis, au milieu du suffrage universel, est un acte de prudence et d'intelligence qui n'a certes rien de vulgaire et qui mérite d'être approuvé par ceux dont l'approbation n'a rien de servile ».

Enfin et surtout, en adoptant le système des libertés octroyées, Napoléon III avait pour but de sauvegarder, en même temps que sa dignité et son amour-propre, la plus grande partie possible des institutions de 1852. Tandis qu'on eût pu tout lui arracher, lui, en octroyant quelque chose, pouvait aussi garder quelque chose par devers lui, et choisir judicieusement ce qu'il lui importait le plus de garder; peut-être même pouvait-il se ménager quelque moyen de reprendre le reste dans l'avenir. — Pour le moment en effet, autant qu'il était en lui, il s'efforçait de maintenir les bases de la Constitution, d'en sauver au moins le caractère général ; si large que devînt la part faite à la liberté, il s'efforçait de la tenir toujours au second rang, toujours inclinée devant le principe autoritaire. Plus spécialement, il s'efforçait de sauver en réalité le plus possible de son pouvoir propre, et, comme il le déclarait lui-même, « de conserver inébranlable dans ses mains tout pouvoir indispensable à la tranquillité et à la prospérité du pays[1] » ; et, s'il n'y parvenait pas si complètement qu'il s'en vantait, il avait chance, grâce à son *motu proprio*, d'y réussir dans une certaine mesure. — Pour se ménager une revanche, le système n'était pas moins avantageux. D'abord, en prenant des airs de monarque honnêtement soumis aux vœux de l'opinion, plutôt que d'autocrate cassant, l'Empereur, fortifié par la satisfaction générale, serait fondé, par la suite, à édicter des mesures rigoureuses contre les irréconciliables, les opposants systématiques et la minorité révolutionnaire. Et puis, en contentant le pays, puisqu'enfin il manifestait le désir de la liberté, en allant de lui-même au-devant de ce désir, en enlevant à la bourgeoisie la gloire de le réaliser, au lieu d'abdiquer entre ses mains, en affermissant, par des actes libéraux, la popularité acquise par des actes autoritaires, il gagnerait du temps, ce qui est l'essentiel en politique ; et, plus tard peut-être, quand l'oscillation inévitable se serait produite, quand sonnerait une heure nouvelle de désenchantement, de fatigue et de sommeil, pourrait-il, grâce

1. Lettre au ministre d'État, 12 septembre 1861.

à l'occasion propice, grâce à la popularité précieusement sauvegardée, effacer, d'un trait de plume, toutes les concessions, reprendre, d'un seul coup, toutes les libertés octroyées en détail, reconstituer la démocratie césarienne qui se désagrégeait aujourd'hui, et rétablir sur elle le Gouvernement arbitraire de l'Empire de 1852.

Or, tous ces calculs étaient vains.

Quelques précautions que prît l'Empereur pour se ménager une part respectable de pouvoir dans le nouveau régime, et les moyens de revenir à l'ancien, avec quelque habileté qu'il employât le système des libertés octroyées, ce système ne pouvait donner, ni dans le présent, ni dans l'avenir, les résultats qu'il en attendait; il ne pouvait ni sauver la dictature, ni lui assurer une revanche prochaine sur le droit national.

Qu'eût-il fallu, pour que l'événement justifiât les prévisions de l'Empereur? il eût fallu qu'il conciliât réellement la liberté et l'autorité, et réellement, comme le faisait fictivement la Constitution, le principe des Gouvernements d'en haut et le principe des Gouvernements démocratiques. Et il est bien vrai que Napoléon III prétendait résoudre le problème ; il est bien vrai qu'il conviait le Corps Législatif à poursuivre l'œuvre commune, c'est-à-dire « à maintenir au-dessus des controverses et des passions hostiles nos lois fondamentales que le suffrage universel a sanctionnées, et à *développer en même temps nos institutions libérales sans affaiblir le principe d'autorité...* »

Mais, si ses paroles étaient sincères, il était dupe des mots. Sous le couvert de cette fiction, la Constitution de 1852 avait appliqué le principe du Gouvernement personnel ; sous le couvert de la même fiction, l'Empire pourrait établir le Gouvernement démocratique. Mais la fiction resterait fiction. En établissant le Gouvernement démocratique sur la liberté, l'Empereur, forcément, abandonnerait, en fait et totalement, le Gouvernement personnel ; et, l'ayant abandonné totalement, il n'aurait plus nul moyen de le reprendre.

C'est un principe de droit que « donner et retenir ne vaut ». Il s'applique ici à la perfection ; et Napoléon III était le jouet d'une illusion phraséologique, s'il estimait retenir les droits qu'il donnait à d'autres ; abstractivement, pareille chose lui était impossible. Pratiquement aussi. Le régime était arbitraire, le Gouvernement personnel, parce que, d'une façon ou d'une autre, il tenait, lui, les fils de tous les

pouvoirs, parce que le Pouvoir Législatif, en particulier, était subordonné au Pouvoir Exécutif, parce que le Corps Législatif était faible et asservi. Mais, dès qu'il débarrasserait le Corps Législatif de ses liens, dès qu'il lui donnerait les moyens de se dégager complètement de la servitude, dès que, libre et fortifié, le Pouvoir Législatif, à son tour, surveillerait, contrôlerait, dirigerait le Pouvoir Exécutif, le Pouvoir Exécutif ne serait plus arbitraire, le Gouvernement ne serait plus personnel, le principe du Gouvernement démocratique se substituerait nécessairement au principe des Gouvernements d'en haut; et, dans des conditions exceptionnelles, la démocratie, lâche une fois de plus, pourrait investir un homme de la dictature; mais plus jamais, le César descendu au rang de monarque constitutionnel, ne pourrait, de sa propre main, rétablir le Gouvernement personnel, la dictature et le césarisme.

Aussi bien, le césarisme, ayant commencé à battre en retraite, devrait être anéanti ; on avait mis la pioche dans l'Empire autoritaire: il devait s'écrouler. Carnot, au lendemain de la première réforme libérale, disait à Darimon ce mot très fort et très juste: « Le décret du 24 novembre est l'arrêt de mort de l'Empire. *Un Gouvernement qui abandonne son principe se suicide.* »

Cet arrêt de mort concernait l'Empire *autoritaire*. Reste à savoir cependant si *l'Empire* n'y pouvait pas échapper. Il ne faut pas s'attacher au nom, mais à l'espèce du Gouvernement. Le Gouvernement *personnel* se suicidait, soit! Mais le Gouvernement *impérial*, une fois établi sur un autre principe, lui survivrait: et pourquoi ne pourrait-il pas s'établir sur un autre principe? La liberté tuerait assurément *l'Empire autoritaire;* mais *l'Empire* ne vivrait-il pas par elle? ne lui insufflerait-elle pas même une force incomparable? C'est là ce que soutenaient les libéraux.

Sur ce point essentiel, il n'est pas encore temps de conclure.

CHAPITRE VIII

ÉTAPES ET ACHÈVEMENT DE LA TRANSFORMATION

I. — *Première phase de l'évolution : du 24 novembre* 1860 *au 12 juillet* 1869. — Rôle prépondérant de l'Empereur. — Décrets, sénatus-consultes et lois... p. 363

II. — *Deuxième phase. Sénatus-consulte du 8 septembre* 1869. — Anxiété générale en juillet. Message de l'Empereur. — Confection et vote du sénatus-consulte. Les libéraux et les sénateurs..... p. 366

III — *Deuxième phase. Constitution de* 1870. — Nécessité de l'acceptation intégrale du parlementarisme. Rentrée tardive du Corps législatif. Force des partis. La majorité à constituer par la fusion des deux Centres. Négociations entre Ollivier et l'Empereur. — Portrait d'Ollivier ; ni ambitieux vulgaire ni politique naïf : un vrai libéral. — Vues d'Ollivier. Le Ministère du 2 janvier. Partisans et adversaires. — L'Acte additionnel du Second Empire. Confection ; vote, le 20 avril. p. 371

L'évolution constitutionnelle du Second Empire, qui mène de l'Empire autoritaire à l'Empire libéral, s'est effectuée en dix ans, de 1860 à 1870. Cette deuxième phase de l'Empire, cette période de transition, peut, elle-même, se diviser en deux phases : la première, du 24 novembre 1860 au 12 juillet 1869 ; la seconde, beaucoup plus brève, du 12 juillet 1869 au 20 avril 1870.

L'étude de l'opinion, de l'opposition, du parti libéral, de la politique de l'Empereur, a été poussée jusqu'à la fin de la première phase, date à laquelle est prorogé le Corps Législatif et convoqué le Sénat. De la sorte ont été déterminés l'origine, le caractère, l'importance, le but, les chances de succès du mouvement évolutionniste. Autant que possible, l'évolution a été analysée, expliquée, justifiée ; il n'y a plus à y revenir. Il reste à en étudier l'œuvre, c'est-à-dire l'Empire libéral.

Toutefois, avant d'aborder cette nouvelle étude, il est bon, connaissant, pour ainsi dire, la construction historique de l'Empire libéral, d'en connaître la construction juridique. Pour cela, il n'est besoin que d'indiquer les actes constitutionnels ou quasi-constitutionnels dont il est le résultat. — Cette nomenclature sera sommaire

pour tous les actes de la première phase; les plus importants ont été, en effet, touchés incidemment par l'essai historique de l'évolution. — Pour les actes de la seconde phase, qui ont « couronné l'édifice », il y aura lieu d'être un peu moins bref, puisqu'on n'a pas eu encore l'occasion d'en dire un mot; et, sans en rechercher l'origine ni les causes premières, qui sont parfaitement connues, d'en examiner la confection avec quelques détails. Cette seconde phase, ouverte par le sénatus-consulte du 8 septembre 1869, est close, et avec elle toute la période de l'évolution, par la Constitution de 1870.

I

« La publicité des débats et la présence des ministres à la Chambre, les deux points auxquels peut se ramener le décret du 24 novembre 1860, ce n'est rien moins que le déplacement du pouvoir, sa translation du prince à la nation[1] ». Ce décret marquait, en effet, « le début de l'ère nouvelle[2] ». On sait comment le jugeait Carnot. Ollivier disait plus finement à de Morny : « De ce jour, vous êtes fondés ou perdus. — Comment cela? » riposta-t-il. « — Vous êtes fondés si c'est un commencement, vous êtes perdus si c'est une fin. » — Ce n'était qu'un commencement.

Tous les actes qui lui ont succédé ont, ainsi que lui, ce caractère essentiel d'être l'œuvre directe ou indirecte de l'Empereur; directe, si ce sont des décrets; indirecte, si ce sont des lois ou des sénatus-consultes, puisqu'il a seul l'initiative des lois, et qu'il a le Sénat sous sa main. Il était donc juste de dire, plus haut, en insistant sur son attitude et ses intentions, qu'il appartenait à lui seul de conduire l'évolution; d'ailleurs, la Constitution de 1852 lui en confiait exclusivement les moyens. L'opinion publique lui commandait, il est vrai, d'agir comme il le fit. Mais encore faut-il noter que c'est bien lui qui agit, et qui fit passer les vœux de liberté dans des réformes libérales.

La période d'évolution fut ouverte par un décret, ce décret du 24 novembre qui donna aux Chambres le droit d'adresse et qui introduisit au Corps Législatif et au Sénat des ministres sans portefeuille. — D'autres suivirent. — Un décret du 3 février 1861 remania

1. Émile Ollivier, *Le 19 janvier*.
2. Alf. Darimon, *Histoire d'un parti, Les Cinq*.

les décrets du 22 mars et du 31 décembre 1852 sur les rapports du Sénat et du Corps Législatif avec l'Empereur et le Conseil d'État, et sur les conditions organiques des travaux de ces deux Assemblées. En particulier, il mit les dispositions relatives à ces rapports et à ces travaux en harmonie avec les dispositions de l'acte du 24 novembre. — Le 12 novembre 1861, l'Empereur manifesta l'intention de ne plus ouvrir de crédits extraordinaires ni supplémentaires, sauf certaines compensations. Cette renonciation ne pouvait faire l'objet d'un décret. Mais le sénatus-consulte qui la consacra fut, plus que tout autre, l'œuvre directe du chef de l'État. — Le décret du 23 juin 1863, supprimant les ministres sans portefeuille, chargea le ministre d'État de soutenir seul devant les Chambres la politique du Gouvernement. — Le décret le plus important fut celui du 19 janvier 1867. Il parut au *Moniteur* le 20. Il était accompagné d'une lettre, que l'on connaît, au ministre d'État. L'Empereur ayant donné lecture du décret et de la lettre au Conseil, le 19, les ministres offrirent leur démission. Tous furent remplacés le 20, sauf Rouher. La lettre promettait un projet de loi sur la presse, un autre sur le droit de réunion. Le décret supprimait l'adresse, mais y substituait le droit d'interpellation « sagement réglementé ». De plus, tout ministre pourrait désormais représenter le Gouvernement devant les Chambres, avec délégation spéciale du chef de l'État. L'Empereur motivait le décret par son désir « de donner aux discussions des grands Corps de l'État plus d'utilité et plus de précision ». — Les décrets des 5 février et 28 mars 1867 refirent, encore une fois, les règlements du Sénat et du Corps Législatif, et les mirent d'accord avec les nouvelles modifications constitutionnelles.

A la suite du décret du 19 janvier et de ces deux décrets complémentaires, de Lanjuinais soutint devant la Chambre qu'ils étaient inconstitutionnels, à tout le moins irréguliers. Tous trois apportaient des changements au mode de travail des Chambres. Or, disait-il, ce mode de travail a été réglé par le décret dictatorial du 22 mars 1852, qui, la dictature ayant pris fin, ne peut plus être modifié que par une loi. Il est vrai que le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 a donné au chef de l'État le droit de le modifier par décret. Mais c'est là un expédient ; le Sénat, qui n'a pas le droit de faire des lois, ne peut le déléguer. — Lanjuinais avait tort. Etant pouvoir constituant, le Sénat avait le droit de faire la loi suprême, et il en usait strictement en déléguant au chef de l'État le droit de faire les autres. Mais au fond, Lanjuinais, en discutant la question juridique, critiquait plutôt

l'esprit que la régularité de la disposition, et s'élevait contre le pouvoir abusif du Prince. Il voyait que le droit, pour le Prince, de modifier la situation des Chambres, était le principal moyen d'octroyer la liberté qu'il eût en sa possession. Il y avait donc plus, dans les paroles de Lanjuinais, qu'une argutie de textes ; il y avait une protestation, au nom de la souveraineté nationale, contre le système des libertés octroyées, affirmation *in extremis* du Gouvernement personnel.

Au surplus, la marque du Gouvernement personnel se retrouvait également dans les sénatus-consultes et lois, comme étant l'œuvre indirecte de l'Empereur ; mais déjà plus discrète et moins saisissable.

Voici les sénatus-consultes les plus notables de la première phase de l'évolution. — Le sénatus-consulte du 2 février 1861 modifia l'article 42 de la Constitution et donna aux débats des Chambres une plus large publicité. — Le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 attribua au Corps Législatif le droit de voter le budget par sections de ministère, et établit, sur l'initiative de l'Empereur, de nouvelles règles en fait de crédits additionnels. — Le sénatus-consulte du 18 juillet 1866 facilita les amendements, et modifia l'article 41 de la Constitution concernant la durée des sessions. — Le sénatus-consulte du 14 mars 1867 en modifia l'article 23, pour donner au Sénat certaines attributions législatives.

Aux décrets et aux sénatus-consultes, il faut ajouter un certain nombre de lois qui ont contribué, pour une part aussi large, à transformer le régime. Ce sont diverses lois administratives de déconcentration et de décentralisation ; diverses lois pénales et sociales, dont la principale est la loi de 1864 sur les coalitions ; et surtout les deux lois, promises par la lettre du 19 janvier, et votées, pour ainsi dire, sur l'ordre du souverain, en 1868 : la loi sur la presse et la loi sur les réunions publiques.

Il y a sans doute d'autres actes qui ont marqué la première phase de l'évolution. Mais ceux-là sont les plus caractéristiques. La place de chacun d'eux dans l'Empire libéral lui est assignée par son objet et ses dispositions. C'est à cette place logique qu'on le retrouvera et commentera, en étudiant le nouveau régime dans ses diverses parties.

II

L'étude historique de l'évolution s'est arrêtée au moment où se termine la première phase de cette évolution, le 12 juillet 1869, par la prorogation de la Chambre et la convocation du Sénat. Pour mieux nouer la seconde phase à la première, remontons à quelques jours au delà du 12 juillet : dans quelles circonstances l'Empereur a-t-il signé cette prorogation et cette convocation, qui, en même temps qu'elles marquaient la fin de l'évolution hésitante, marquaient le début de l'évolution accélérée ?

La situation était alors plus troublée que jamais. Le parti libéral, enhardi par les succès obtenus, pressait le souverain d'achever rapidement la transformation commencée. L'opposition républicaine, enhardie par les élections de Paris et la mollesse du Gouvernement, agitait le pays. Quant au Gouvernement lui-même, il était, en effet, comme une boussole affolée. Il n'avait plus ni système ni point de direction ; il semblait livré au hasard et au désordre. On citait ce mot de Guizot : « Le Gouvernement n'a rien à craindre de la minorité ; il a tout à craindre de la sénilité ». Plus que jamais, les hommes d'État s'interrogeaient : « Que faire ? » s'écriait chacun d'eux ; et l'interlocuteur répondait : « Que faire ? » et ne trouvait rien. Cependant le pays s'énervait à la longue : « Entre ce qui n'était plus l'Empire et ce qui n'était pas encore le régime parlementaire, fallait-il s'étonner du désarroi public et du trouble des esprits[1] ? » Le Corps Législatif, impatient et divisé, réclamait qu'on en finît. La droite paraissait disposée à accepter la décision de l'Empereur, quelle qu'elle fût.

« Qu'on en finisse », au plus tôt, telle était, d'ailleurs, la conclusion générale, non seulement dans le Corps Législatif, mais dans le peuple, dans le monde politique, aux Tuileries. C'est l'incertitude du Gouvernement qui faisait la force des partis, c'est d'elle que venait l'énervement général. Prolongée, la crise serait funeste ; terminée d'un seul coup, elle pouvait être salutaire. Donc, plus d'hésitations, plus d'incertitude ; la marche vers la droite ou la marche vers la gauche, n'importe ; mais la marche, cette fois, résolue, immuable, invincible. Maintenant, il est vrai que le retour vers la droite était devenu de jour en jour plus malaisé, et que la marche vers la gauche

1. Lettre de Persigny à l'Empereur, 15 décembre 1867.

paraissait inévitable. Cela se conçoit. L'Empereur avait abandonné la direction suivie au début de son règne. « Le coup d'État avait réussi parce qu'il avait donné satisfaction aux intérêts ultra-conservateurs du pays[1]. » Depuis, les intérêts conservateurs ayant paru sacrifiés, l'Empire avait été abandonné de la bourgeoisie. Il était douteux qu'il pût réchauffer son zèle. Il valait donc mieux pour lui la désarmer par le parlementarisme. En même temps, par la liberté, il rallierait de nouveau le peuple, rallié jadis par l'autorité. La droite du Corps Législatif, affaiblie, entamée et docile, suivrait l'Empereur, comme à l'ordinaire, sans accepter la responsabilité du résultat. — Certes, ce résultat était aléatoire, comme tout autre l'eût été. Il apparaissait pourtant comme le moins périlleux. C'est, il est vrai, un « établissement glorieux, mais difficile, que celui d'un Gouvernement constitutionnel[2] ». « Quoique vous accordiez, » disait avec raison Ollivier à de Morny, « vos ennemis ne vous seront pas reconnaissants et ils se serviront des facilités libérales que vous leur aurez concédées pour vous mieux combattre... » Seulement, et c'est là l'argument décisif, « seulement la liberté vous donnera pour leur résister une force que vous ne trouverez pas dans vos lois dictatoriales ». — Ainsi marcher résolument vers la gauche, telle était la conduite indiquée. Mais, encore un coup, vers la gauche ou vers la droite, il fallait que la marche fût résolue. On concevait que l'Empereur, avant de passer le Rubicon, se recueillît ; on concevait qu'il réfléchît à loisir avant d'adopter une politique définitive et de choisir les hommes qui la serviraient. Mais le recueillement n'avait que trop duré : « Les idées marchent et les hommes s'usent[3]. » Il était déjà bien tard. Demain, il serait trop tard.

Ceux qui approchaient l'Empereur constataient, à de légers indices, une anxiété profonde chez cet homme généralement impassible. Il tortillait plus nerveusement sa moustache. Son visage se contractait imperceptiblement. Un éclair traversait parfois le brouillard de ses yeux... Enfin, il redevint maître de lui, et prit la résolution impatiemment attendue. Oui, il marcherait vers la gauche, immuablement ; oui, il conduirait l'évolution à son terme ; oui, il achèverait l'édifice. Cette note secrète, qu'il écrivit alors, le confirme : « ... Quelle que soit la forme du Gouvernement, celui-ci est toujours forcé de conformer ses vues à l'opinion publique ; et il n'y a que deux moyens

1. Alf. Darimon, *Le tiers-parti sous l'Empire.*
2. Emile Ollivier, *Discours du 12 avril* 1867.
3. Alf. Darimon, *Les* 116 *et le ministère du* 2 *janvier.*

pour y parvenir ; c'est d'être d'accord avec la majorité de la Chambre, ou d'en appeler au suffrage populaire. La majorité est libérale : que le Gouvernement le soit donc, tant que la société ne sera pas en danger, et que le pouvoir, sauvegarde de cette société, ne sera pas ébranlé[1]. » A vrai dire, il y avait dans cette résolution plus de résignation que d'enthousiasme. Mais l'important était que la résolution fût prise.

Elle fut bientôt connue. Le 11 juillet au soir, un grand Conseil fut tenu à Saint-Cloud, auquel assistaient l'Empereur, l'Impératrice, les membres du Conseil privé, les ministres, M. Schneider. — Le lendemain 12, le Corps Législatif attendait avec émotion les paroles de l'Empereur. Un public nombreux et brillant emplissait les tribunes. C'est au milieu d'un profond silence que Rouher donna lecture du message que l'on sait et qui commençait par ces mots : « Messieurs les députés, ma ferme intention, le Corps Législatif doit en être convaincu, est de donner à ses attributions l'extension compatible avec les bases de la Constitution. » Après quoi, le message énumérait les très graves réformes constitutionnelles qui allaient compléter l'œuvre des années précédentes. L'Empereur, y était-il dit, avait reçu le conseil de les faire consacrer par plébiscite ; mais, tout bien pesé, il jugeait suffisant de les soumettre au Sénat, pour qu'il les transformât en sénatus-consulte. — La lecture achevée, des applaudissements éclatèrent, et des cris de « Vive l'Empereur ! » Et le Corps Législatif, prorogé, se sépara.

L'opposition de gauche fit remarquer que cette prorogation n'était point le signe d'un grand libéralisme ; en continuant à tenir la Chambre à l'écart, le chef de l'État montrait qu'il entendait rester le seul juge de l'importance des vœux du pays et des réformes à accomplir ; il usait toujours du système des libertés octroyées ; et ainsi le Gouvernement personnel ne cédait qu'en apparence. Ce raisonnement eut du succès dans un certain milieu. Mais il manquait de justesse et de justice ; de justesse, puisque le changement constitutionnel devait se faire constitutionnellement, et que la Constitution réservait l'œuvre constituante à l'Empereur et au Sénat ; de justice, puisqu'enfin le Gouvernement personnel, s'il était maintenu dans son principe, était, d'ores et déjà, restreint dans son application : n'était-ce point là l'essentiel ? Il y avait mauvaise grâce à chicaner sur les détails.

Aussi bien, pour qu'on ne se méprît pas sur ses intentions, l'Empe-

1. F. Giraudeau, *Napoléon III intime.*

reur les manifesta plus clairement par une mesure de clémence. Il signa, le 14 août, à l'occasion du centenaire de la naissance de Napoléon Ier, une seconde amnistie pleine et entière pour tous les crimes et délits politiques. L'heure des réconciliations avait sonné ; et aussi l'heure du « couronnement de l'édifice » ; on allait bien le voir par l'œuvre du Sénat, — par le sénatus-consulte du 8 septembre 1869.

Après la lecture du message au Corps Législatif, les ministres remirent leurs démissions entre les mains de l'Empereur qui les accepta. Le nouveau ministère fut constitué le 17 juillet. Il comprenait quatre des ministres précédents. Le ministère d'État étant supprimé, Rouher n'en faisait pas partie. Il fut nommé Président du Sénat, en remplacement de Troplong, qui venait de mourir.

Le Sénat, convoqué par décret, comme l'avait promis le message, se réunit le 2 août. Lecture fut donnée de l'exposé des motifs par le garde des sceaux Duvergier. L'examen du projet fut renvoyé à une commission spéciale, qui fut nommée le 5 août ; en furent élus membres Boudet, Delangle, Devienne, de la Guéronnière, Casabianca, de Maupas, Béhic ; Rouher en était Président de droit ; de Persigny avait subi un échec dans le quatrième bureau, grâce à l'opposition de Rouher ; dans le deuxième bureau, le comte de Palikao avait combattu le principe même du projet. Le choix du rapporteur fut difficile ; il se porta enfin sur Devienne, Premier Président de la Cour de Paris. Son rapport, bien différent de ceux de Troplong, fut sec, terne, terre à terre. — La discussion générale, ouverte le 1er septembre, fut close le 6. Le général de la Rüe fit l'éloge de l'autorité avec une rudesse toute militaire. Boulay de la Meurthe se prononça contre le projet. Monnier de la Sizeranne, Larabit, Michel Chevalier le soutinrent. Le prince Napoléon se distingua parmi ses défenseurs. Le sénatus-consulte fut voté par 129 voix contre 3. — Il donnait au Corps Législatif l'initiative des lois et le droit de nommer son bureau ; il supprimait certaines restrictions apportées au droit d'interpellation ; il développait le Pouvoir Législatif du Sénat ; il constituait, en principe, le Gouvernement de cabinet, responsable devant les Chambres. Bref, il rétablissait, à peu près complètement, le régime parlementaire.

Les libéraux et les sénateurs n'apprécièrent pas cet acte de la même façon.

Les libéraux furent contents sans doute ; ils ne furent pas satis-

faits. Le sénatus-consulte renversait bien, en fait, la Constitution de 1852, pour y substituer le parlementarisme. Mais c'était un parlementarisme honteux et incomplet. Contre les réformes promulguées, assurément très considérables, il y avait trop de précautions hypocrites que déplorait le parti, si l'on peut dire, des évolutionnistes radicaux. — Le prince Napoléon avait d'ailleurs exprimé par avance la même approbation et fait les mêmes réserves. Il avait déclaré, dans son discours, que les Napoléon, quoi qu'en crût la bourgeoisie, étaient fort capables de se convertir « à ces essais d'imitation anglaise qui faisaient l'objet de ses vœux depuis 1789. » Il s'était félicité de voir qu'il ne restait plus rien « d'une Constitution créée au profit d'une dictature républicaine, qu'il avait fallu plier aux nécessités d'un Empire autoritaire ». Mais il avait, d'autre part, résumé ainsi le sénatus-consulte : « Tout ce qui s'y trouvè est bon ; mais tout ce qui est bon ne s'y trouve pas. » Cette formule audacieuse et les développements dont il l'avait ornée avaient soulevé d'ailleurs un tollé général : « Jamais », s'était écrié le ministre de l'Intérieur Forcade de la Roquette, « jamais je ne consentirai à servir cette politique ». Ségur d'Aguesseau, à plusieurs reprises, avait parlé du « discours scandaleux et affligeant du prince Napoléon ». Devienne avait persifflé « le programme de la branche cadette », et déclaré que l'Empire ne voulait pas suivre les conseils de ses « ennemis ».

En effet, les sénateurs, au contraire des libéraux, se repentaient *in petto*, comme toujours, d'avoir cédé à la pression de l'opinion et au désir du souverain. Ils s'excusaient à leurs propres yeux, en se défendant d'avoir introduit le parlementarisme dans l'Empire et d'avoir tourné les principes de 1852. Ils disaient, comme Chasseloup-Laubat, qu'ils n'avaient pas enlevé au Prince les pouvoirs que la patrie lui avait donnés pour son salut; ils affirmaient que, si le pouvoir personnel accomplissait une évolution, c'était pour mieux se défendre contre le grand nombre mal éclairé. Ils étaient, au fond, mécontents du rôle qu'on leur avait fait jouer ; ils déclaraient qu'ils n'en joueraient plus de semblable, et qu'ils n'iraient pas plus avant. — On pouvait prévoir qu'il n'en serait rien. Ce mécontentement était habituel au Sénat, après chacune de ses faiblesses ; il prenait aussi, après chacune d'elles, la résolution de n'en commettre plus ; il en commettait pourtant de nouvelles, par obéissance, sur l'invitation de l'Empereur. Que l'Empereur l'y invitât une fois de plus, une fois de plus encore il ferait un pas en avant ; bon gré mal gré, comme il avait substitué au régime autoritaire le régime parlementaire, il

substituerait au parlementarisme bâtard, un parlementarisme complet. — Il ne fit rien de moins en effet en votant la Constitution de 1870.

Auparavant, un décret du 8 novembre fixa les rapports réglementaires de l'Empereur, du Sénat, du Corps Législatif et du Conseil d'État, conformément aux dispositions du sénatus-consulte du 8 septembre 1869.

III

La deuxième phase de l'évolution se termine par l'élaboration de la Constitution de 1870. Le vote de cette Constitution clôt la période de l'évolution et fonde définitivement l'Empire libéral. Par quelle situation est-elle nécessitée? par quel ministère est-elle soutenue? comment enfin est-elle confectionnée, et quel est son caractère? Tels sont les trois points qu'il reste encore à traiter.

La situation n'avait pas été grandement améliorée par le vote du sénatus-consulte du 8 septembre. Celui-ci n'avait pas donné tout ce qu'on en avait attendu. On sentait que le parlementarisme honteux n'était pas une solution. L'opinion n'était donc pas tranquillisée, ni les partis réduits, ni la crise dénouée.

Il semblait bien que l'Empereur dût accepter, plus complètement encore qu'il ne l'avait fait, le régime constitutionnel et parlementaire; il semblait bien qu'après l'avoir introduit timidement dans l'Empire, il dût hautement solidariser l'Empire avec lui. — Il semblait bien aussi qu'il dût réclamer franchement l'aide du parti libéral et remettre le nouvel Empire entre ses mains. Les meilleurs conseillers des Tuileries faisaient le même raisonnement. « C'est », disaient-ils, « le parti libéral qui a poussé l'Empire hors de sa voie; c'est lui qui l'a mis dans la situation embarrassante où il se trouve; c'est donc à lui de l'en tirer. Et il l'en tirera en effet, s'il tient ce qu'il a promis; il est en excellente posture; la Bourse monte avec ses chances: signe certain qu'il sera bien accueilli par le monde des affaires, et que l'on compte sur lui pour rendre la stabilité au Gouvernement. » M. Conti, chef de cabinet de l'Empereur, tenait le même langage: « Ils sont là quinze ou vingt qui ont du talent, de la notoriété et surtout du courage. S'ils voulaient se grouper, désigner des can-

didats, organiser des réunions, ils parviendraient bien vite à ramener à nous la foule. » Napoléon III concluait pareillement. A la reprise de la session extraordinaire de 1869, il criera à ce Corps Législatif, qui, sans rien détenir du Pouvoir Constituant, a eu une si grande part dans l'évolution constitutionnelle : « L'ordre, j'en réponds. *Aidez-moi à fonder la liberté !...* »

Par décret du 3 octobre, cette reprise de la session extraordinaire fut fixée au 29 novembre. La gauche récrimina. Pour elle, la première partie de la session extraordinaire, qui avait été consacrée par la nouvelle Chambre à la validation de ses membres, ne comptait pas. En argumentant de la sorte, le délai de six mois dans lequel la nouvelle Chambre devait être réunie, expirait le 25 octobre. Le Gouvernement soutenait que la session de juin-juillet comptait à l'égal de tout autre, et qu'il agissait légalement en convoquant les Chambres à une date postérieure. Il n'avait certainement pas tort, en droit. En fait, il était peut-être mal inspiré. Les esprits libéraux étaient impatients de voir fonctionner les nouvelles institutions ; n'était-il pas impolitique de prolonger cette impatience ? — L'événement le démontra : l'impatience tourna vite en agitation. Illégalité, acte de hautaine omnipotence, défi insolite ; voilà, en effet, comment les républicains qualifiaient le décret de convocation. Ils demandaient au Corps Législatif de protester, sans distinction de nuances, contre l'impudence du Gouvernement personnel. Ils jetaient ainsi quelque trouble dans l'opinion. On proposait une grande manifestation sur la place de la Concorde. Gambetta et de Kératry signaient cette proclamation : « Empereur, ministres, sénateurs, n'ont ni le droit ni la faculté de jouer indéfiniment le suffrage universel. Nous avons dans tous les cas mission de déjouer ces misérables temporisations d'une dictature qui se meurt d'impuissance. » Il ne fut pas toutefois donné suite à cette idée. C'est devant l'Assemblée, dit la gauche dans un autre manifeste, qu'on demandera compte au pouvoir « de la nouvelle injustice faite à la nation ; » c'est là qu'on démontrera que « le pouvoir personnel, en feignant de s'effacer, est toujours le maître ».

Enfin le Corps Législatif se réunit. Schneider, auparavant nommé par l'Empereur à la Présidence, y fut cette fois élu par ses collègues. La force des partis s'évaluait à peu près ainsi : il y avait deux députés d'extrême gauche ; la gauche pure comptait vingt-sept membres ; la droite pure, composée des autoritaires irréductibles de l'ancienne majorité, en comptait quatre-vingt-dix-sept. Entre la droite et la

gauche, les deux centres ; le centre gauche, né de l'ancien tiers-parti, comptait quarante et un membres ; le centre droit cent vingt-cinq : il comprenait d'anciens membres de la gauche libérale et du tiers-parti, mais surtout d'anciens membres de la majorité conservatrice gagnés par le parti libéral ; il prenait son mot d'ordre d'Ollivier. Les deux centres n'étaient d'ailleurs séparés que par des nuances et menaient une action parallèle. Dès le mois de décembre, cent seize députés réclamèrent l'application loyale du régime parlementaire.

Dans ces conditions, un plan bien net s'imposait au chef de l'État et à tous les impérialistes sensés.

Il fallait, dans le pays et dans la Chambre, « reconstituer le grand parti conservateur libéral pour l'opposer à la Révolution prête à tout dévorer [1] ».

Dans le pays, cela était urgent. Au Château et autour du Gouvernement, on se réjouissait des discussions qui se produisaient parmi les irréconciliables. Mais le grand danger ne venait pas d'eux, ni de leurs clameurs. Il était, pensaient les plus avisés, dans « l'éparpillement des forces conservatrices [2]. » Il appartenait au Gouvernement de réunir ces forces de nouveau, de réconcilier conservateurs libéraux et libéraux conservateurs (ce ne sont pas les mêmes gens), et de tenir, par eux, la nation.

Dans le monde politique, dans le Corps Législatif en particulier, même réconciliation à faire, même point d'appui à prendre. L'idée de diviser les 116 était ridicule et digne d'hommes à courtes vues. Pour les autres, unir était préférable à diviser, en pratique comme en théorie.

Qu'enseignait, en effet, la théorie ? Ceci. — Désormais, le Corps Législatif ne sera plus, comme au début de l'Empire, l'instrument du chef de l'État ; l'établissement du régime parlementaire change le grand Conseil général, dépourvu d'action politique, subordonné même dans son action législative, en grande Assemblée autonome, plus qu'autonome, prépondérante, non seulement en matière législative, mais encore en matière politique. Puisqu'ainsi, il ne doit plus se laisser mener par le Pouvoir Exécutif, mais, au contraire, intervenir sans cesse dans son fonctionnement, puisque le Pouvoir Exécutif, bien loin de lui imposer sa volonté, ne peut plus vivre qu'en

1. Lettre du général Fleury à Clément Duvernois. *Papiers et correspondance de la famille impériale.*

2. Alf. Darimon, *Les* 116 *et le ministère du* 2 *janvier.*

méritant son appui, mieux vaut, pour le Pouvoir Exécutif lui-même, trouver en lui, plutôt que l'anarchie et le désordre, des partis fortement constitués ; car cet appui indispensable, eux seuls le lui donneront ; on ne peut rien fonder sur l'anarchie. Des députés indépendants, unis par la doctrine, et non par l'intérêt personnel ; des groupes homogènes, cohérents, disciplinés ; et, par là, des majorités véritables, disciplinées et cohérentes, voilà à quelles conditions dorénavant le Pouvoir Exécutif aura prise sur le Pouvoir Législatif. — Sans doute c'est un Gouvernement conforme aux vues de l'Assemblée que l'Empereur sera obligé d'accepter. Mais, au moins, ce Gouvernement-là, on peut être sûr qu'il rencontrera dans l'Assemblée à partis nets, forts et stables, l'appui permanent et les conseils dévoués, faute desquels il ne saurait lui-même être stable et permanent. Or, la permanence et la stabilité du Gouvernement sont la sauvegarde nécessaire des droits propres du Pouvoir Exécutif, de la dignité de l'Empereur, de la puissance de l'Empire. — Sans doute encore, avec un tel système, cette stabilité et cette permanence du Gouvernement ne seront, malgré tout, que relatives. Au bout d'un temps, la majorité changera ; le Gouvernement devra changer avec elle. Aujourd'hui, elle amènera tel chef de parti au pouvoir, demain tel autre, pour revenir ensuite au premier. Mais aussi bien, c'est là le propre du parlementarisme, et le sénatus-consulte du 8 septembre ne l'a-t-il pas rétabli? Donc, l'Empereur, en le proposant, en le sanctionnant, s'est résolu à abdiquer entre les mains de la majorité, quelle qu'elle fût. — Mais avant tout, il faut une majorité. Et, puisqu'il est prouvé que cette majorité véritable ne naîtra que de partis fortement constitués, il ne faut pas qu'il cherche à diviser les partis en voie de formation, mais au contraire qu'il aide à leur formation ; puis, qu'il attende sa majorité de leur groupement; ou bien, si cette majorité tarde à se former toute seule, qu'il aide à sa formation comme à celle des partis, et qu'il les groupe lui-même en majorité.

Mais, ce raisonnement théorique, applicable à tout régime parlementaire, ne l'était-il pas, en particulier, au régime actuel ? Précisément, il n'y avait pas de majorité qui imposât à l'Empereur tels hommes, tel Gouvernement. La solution était donc bien claire ; l'Empereur avait à faire choix d'un homme qui fût un vrai chef de Gouvernement et constituât lui-même une majorité. — Et cette majorité, si elle n'existait pas présentement, existait déjà en puissance. Elle résulterait de la fusion du centre droit et du centre gauche ; tel était le principe.

Maintenant, on différait sur les points de détail. — En général on accordait que le centre droit, le plus nombreux d'ailleurs, devait être le pivot de la combinaison ; tous ses membres n'adoptaient pas sans réserves le programme d'Ollivier, bien qu'ils le suivissent; mais ils comprenaient l'urgence d'une majorité, et faisaient preuve de sens politique en sacrifiant à la nécessité du moment leurs préférences particulières. — On accordait aussi généralement qu'il n'était pas impossible, sans lui donner toutefois aucune part dans le Gouvernement, d'obtenir la neutralité bienveillante de la droite ; on faisait valoir que la droite haïssait moins les institutions nouvelles qu'elle n'en redoutait le maladroit usage, qu'elle n'avait pas de parti-pris sur les hommes, et que d'ailleurs elle s'inclinerait, cette fois encore, devant le désir du souverain. — Pour la gauche pure, il n'y avait, ni à espérer, ni à rechercher son concours. — Mais la part à faire au centre gauche, c'est sur quoi l'on disputait le plus ; cette question de dosage faisait l'objet de mille discussions, à la salle des conférences. Certains pensaient que l'influence du centre gauche devait être restreinte ; les membres du centre gauche affichaient hautement l'intention de faire de l'Empire une seconde Monarchie de juillet; or, l'Empire avait beau changer, n'était-il pas en droit de conserver quelque chose de son caractère original, démocratique et césarien? en outre, bon nombre de députés du centre gauche étaient protectionnistes et cléricaux, c'est-à-dire, au fond, rétrogrades. Plus tard, il serait possible de faire à ce groupe une place plus large. Ollivier, conservant la mémoire de ses anciennes relations, et désireux de ne pas être rejeté à droite, s'il lui incombait la tâche de composer un ministère, inclinait à la lui faire assez large tout de suite.

Quoi qu'il en soit, cette majorité virtuelle, il ne manquait plus qu'un chef qui la dégageât, pour en faire le point d'appui de son Gouvernement. Quel serait ce chef? il n'était pas difficile de le deviner. Le même nom était sur toutes les bouches.

A la fin, l'Empereur se décida, ayant adopté les institutions parlementaires, à faire appel à un cabinet parlementaire. Ce cabinet, formé par Ollivier, est connu sous le nom de ministère du Deux-Janvier. La constitution en fut assez longue.

L'Empereur se réserva par avance la présidence du Conseil ; il fut convenu que le premier ministre aurait le titre de chef du cabinet. Ce n'était là d'ailleurs qu'une question de mots ; le Conseil, en fait, n'en devait pas moins être autonome.

Quant à ce chef du premier cabinet parlementaire de l'Empire, il

ne pouvait guère être autre qu'Émile Ollivier. Napoléon III s'adressa donc à lui, cette fois par l'intermédiaire de Clément Duvernois. L'orateur libéral n'aurait pas seulement à réunir une majorité, il aurait à vaincre les préventions de la Cour, qui détestait en lui l'ancien opposant, l'ancien membre du groupe des Cinq. Cette partie de sa tâche n'était pas la plus facile. Il fut engagé à l'assumer par la bienveillance du souverain, et la certitude de son sincère concours. — Napoléon III, en effet, fit preuve, dans ces négociations, d'une abnégation méritoire: « L'essentiel pour l'Empereur », écrivait Ollivier à Duvernois, « est qu'il donne au pays l'assurance qu'il est sincèrement dans la voie parlementaire ». Eh bien, il la donna en effet ; l'ancien dictateur se transforma en parfait monarque constitutionnel. Edmond About put écrire de lui [1] : « Cette grande figure mystérieuse apparaît tout à coup éclairée et comme illuminée par la résignation, le dévouement, l'esprit de famille, le sacrifice du présent à l'avenir... Jamais Prince n'a touché d'une main aussi respectueuse le mécanisme du Gouvernement constitutionnel. Charles-Quint ne remontait pas plus délicatement ses horloges au monastère de Saint-Just. »

Cependant, profitant de cette sagesse politique, Ollivier avait écrit à Duvernois, dès le 2 octobre : « ... Si l'Empereur croit devoir m'employer, qu'il le fasse en tirant de moi le plus de profit possible ; qu'il me charge, par une note au *Moniteur,* de former un ministère. Voilà qui frappera les esprits et sera efficace ». Napoléon III se rendit à cette juste demande. Le 27 décembre, il adressa la lettre suivante au député du Var : « Monsieur le député, les ministres m'ayant donné leur démission, je m'adresse avec confiance à votre patriotisme pour vous prier de me désigner les personnes qui pourront former avec vous un cabinet homogène, représentant fidèlement la majorité du Corps Législatif et résolu à appliquer, dans sa lettre comme dans son esprit, le sénatus-consulte du 8 septembre. Je compte sur le dévouement du Corps Législatif aux grands intérêts du pays comme sur le vôtre, pour m'aider dans la tâche que j'ai entreprise, de faire fonctionner régulièrement le régime constitutionnel. »

Ainsi fut investi de la mission suprême, de la charge de raffermir l'Empire, celui-là même qui, plus qu'aucun autre, avait contribué à l'ébranler, et que, pour cela, les uns avaient traité de « politique

1. *Le Soir*, 13 janvier 1870.

naïf », les autres « d'ambitieux vulgaire ». A la réflexion, il n'était ni l'un ni l'autre, et il apparaît au contraire comme l'une des plus hautes figures d'homme d'État du XIXe siècle.

Ambitieux, certes Ollivier le fut ; et n'est-ce pas un droit, un devoir même, pour qui a conscience de son talent et foi dans son énergie ? Il serait triste pour les peuples que l'ambition fût le privilège des médiocres, et ne poussât pas les meilleurs à consacrer au bien public leurs facultés et leur courage. Mais ambitieux vulgaire, non pas. Car alors il eût pris le chemin le plus court pour arracher des applaudissements à la foule ou un portefeuille au Souverain. — Si, comme certains, il eût eu, pour ainsi dire, le rut de la popularité, il n'eût pas opposé de sages paroles à l'impatience des foules ; il n'eût pas été libéral, il fût devenu démagogue. — S'il eût eu le désir frénétique du pouvoir, il ne fût pas sorti, sous la Présidence de Louis-Napoléon, de la carrière administrative qui lui promettait l'avenir le plus brillant, alors qu'il y aurait pu rester avec un peu de complaisance ; il n'eût pas combattu si vaillamment pendant la seconde législature, à un moment où il semblait que la lutte fût sans issue ; il n'eût pas, pendant la troisième législature, harcelé si vivement la majorité et le Gouvernement, au risque de s'aliéner à tout jamais le souverain ; il n'eût pas, surtout, en 1867, refusé l'offre du ministère de l'Instruction publique, avec délégation générale devant les Chambres ; il eût saisi avec empressement cette occasion inespérée et sans doute unique ; il n'eût pas donné à la fortune un rendez-vous incertain.

A présent, il est vrai, il acceptait une offre plus avantageuse, un poste plus élevé. Mais qu'aurait-on dit, s'il eût refusé ? — Il avait demandé la liberté ; on l'avait accordée. Il avait voulu que l'Empire fût libéral et parlementaire ; l'Empire était devenu parlementaire et libéral. Il n'avait pas cédé ; on avait cédé à ses instances et à celles de son parti. Dès lors, n'était-ce point pour lui une obligation stricte de consolider de sa propre main ce qu'on avait établi sur ses conseils ; de prendre la responsabilité du gouvernement, quand il avait pris celle de l'évolution ; de justifier, par des actes nouveaux, la pureté de ses intentions, la justesse de ses conseils ? — Et d'ailleurs, il ne s'agissait plus seulement de remplir un engagement implicite envers le Prince, mais de rendre au pays le plus précieux service. Si l'orateur avait, en son nom, réclamé la transformation du régime, ce n'était pas apparemment, pour combattre encore le régime transformé. L'opposition intelligente a un but ; ce but atteint, elle n'a

plus qu'à disparaître ; ou plutôt, il lui appartient de mettre en œuvre les réformes obtenues. Le pays doit prévoir ce changement logique d'attitude. Il n'a pas à s'en plaindre ; il n'a qu'à s'en féliciter. Ceux qui poussaient aux réformes travaillaient pour son bien ; ils travaillent pour son bien en les appliquant ; ou sinon, ils ne sont que de vils flatteurs de multitude, plus intéressés à son agitation que soucieux de son bonheur. — Il apparaît donc clairement qu'Ollivier, en s'asseyant au banc ministériel, était conduit surtout par le noble désir d'achever, à la satisfaction de tous, l'œuvre entreprise douze ans plus tôt, et que l'ambition qui l'enflammait n'était point, à coup sûr, l'ambition basse d'un égoïste audacieux, mais l'ambition élevée d'un homme généreux, qui, dans la sincérité de ses convictions, ne sépare point, à tort ou à raison, il n'importe, la fortune du pays de sa propre fortune, et rêve de plus grands succès pour répandre de plus grands bienfaits. Cette belle ambition, ce louable orgueil, c'est là, plus souvent que ne le croit la foule ignorante, ou le sceptique aveuglé par son scepticisme même, le ressort interne de bien des hommes politiques dont la sottise et l'envie n'expliquent les luttes que par des sentiments mesquins. Et ces hommes-là ne sont pas les moins forts.

Toutefois, dira-t-on, si l'on ne peut accuser l'orateur libéral d'ambition vulgaire, ne peut-on l'accuser de versatilité ? — Non, en principe ; et la réponse au premier reproche a détruit, d'avance, le second. Il avait exposé et défendu longtemps telle politique, bonne ou mauvaise : cette politique ayant été adoptée, c'est donc en demeurant dans l'opposition qu'il eût été versatile, puisqu'il eût ainsi renié son propre ouvrage, attaqué sa propre politique. Il la soutenait encore au contraire, cette politique, en passant de l'opposition au Gouvernement : quoi de plus logique, et aussi de plus honorable !

Ah ! que si, par versatilité on entend seulement certaine hésitation dans les paroles, certaine prudence dans les actes, certaines modifications, certains revirements même dans les vues, qu'imposent la réflexion et l'expérience, certes Ollivier fut versatile ; et alors qui ne l'est pas ? Ne point l'être, ce serait une preuve, non de caractère, mais d'entêtement ; l'homme politique surtout doit avoir le cerveau moins obtus, et l'entendement plus compréhensif. Eh oui, sans doute, Ollivier, sur des points de détail, rectifia ses notions premières, glissa quelques réserves dans son programme, et, par une pente naturelle, atténua, dans sa maturité, les reven-

dications de sa jeunesse. Peut-être même, dans la dernière année du régime, fut-il trop enclin à croire l'œuvre définitive et parfaite; peut-être fut-il trop disposé à condamner, de prime abord, les revendications nouvelles; peut-être, en s'apercevant des mécomptes que donne la liberté, fut-il porté à faire, dans cette union de la liberté et de l'autorité qu'il avait poursuivie, une part plus large à l'autorité qu'il ne l'avait prévu autrefois.

Mais, d'une part, elle était bien légère, cette contradiction entre les paroles de jadis et les actes nouveaux. Si elle parut grave à certains, c'est qu'ils oubliaient quel relief le langage prête à la pensée, et combien déçoit, d'ordinaire, la réalisation d'une promesse. Des pensées, grossies par l'éloquence, dans une époque où le mot frappait d'autant plus que le silence était plus grand, se résolurent en actes quasi-timides, au dire de certains, parce qu'ils étaient devenus normaux et faciles, dans une époque de libre discussion. On conçoit l'illusion d'optique. Le passage de la parole aux actes mécontente toujours les ignorants, à qui le souvenir des paroles fait méconnaître le mérite des actes. Il n'en reste pas moins que la parole est tenue. Il n'en est pas moins vrai que, dans ce cas spécialement, les actes répondaient aux paroles, ou à peu près.

Et puis, ensuite, s'ils n'y répondaient pas pleinement, s'il y avait, en effet, de la part du nouveau chef de la majorité, abandon de quelques opinions hasardeuses professées autrefois par le membre de l'opposition, cet abandon est fort excusable aux yeux d'un loyal observateur. Chaque homme à sa tâche à remplir, et il suffit qu'il la remplisse. Il vaut mieux qu'il la limite que de la laisser inachevée : d'autres viendront après lui, qui ajouteront à son œuvre. S'il s'agit de fonder un Gouvernement, il n'a donc pas à construire tout l'édifice, c'est assez qu'il apporte sa pierre. Ollivier avait apporté la sienne. Quand on compare l'Empire de 1870 à l'Empire de 1852, on comprend le peu d'importance d'une défaillance tardive au prix de son effort persistant. Si un homme a fait vingt pas en avant, va-t-on le censurer parce qu'il recule d'un seul? Ollivier, en bon ouvrier, avait fait une bonne besogne ; il lui était permis de ne pas la mener plus loin. De ses mains, l'outil pouvait passer à d'autres mains plus jeunes, qui le céderaient à d'autres à leur tour. Pour lui, l'heure était venue de défendre ce qu'il avait créé. C'est le propre de l'homme d'État.

Et maintenant, s'il n'était point un « ambitieux vulgaire », était-il un homme d'État maladroit, un « politique naïf? » Pas davan-

tage ; mais clairvoyant. Son dessein était ample, son idéal précis, sa conduite avisée.

Ce dessein, on le connaît; il était de donner à la France la liberté sans y ruiner l'ordre ; de mettre l'ordre sous la sauvegarde de la dynastie, et de sauver la dynastie par la liberté : « Je veux espérer ; mais, si nous devons encore être ballottés du trop au trop peu, de l'action à la réaction, du désordre à l'arbitraire, ah ! mon âme en sera déchirée ;... et même alors je ne regretterai pas la tentative que je poursuis avec obstination depuis 1861 ;... je ne regretterai pas d'avoir employé toutes les forces de ma volonté à provoquer la formation possible d'une alliance durable entre la démocratie et la liberté par la main d'un pouvoir fort et national...[1] » « ... Si ceux qui pensent que l'Empire peut donner la liberté triomphent, la dynastie sera fondée et établie sur le roc. Si ceux qui soutiennent que l'Empire ne peut donner la liberté l'emportent, la dynastie est condamnée aux aventures !...[2] »

Quant aux moyens, pour la dynastie, d'établir la liberté, il y en avait deux essentiels : d'abord le rétablissement du régime parlementaire, ensuite la décentralisation efficace et la suppression de la candidature officielle : « Les réformes auxquelles il serait urgent de se résoudre sont celles que réclament le système ministériel et le système électoral[3]. » C'était bien là, en effet, les deux réformes essentielles, sans lesquelles la liberté politique ne pouvait être que nominale. Or, la première, la principale, elle était faite, puisqu'on l'appelait pour l'appliquer. La seconde, il n'y avait point à l'inscrire dans les lois, puisque l'abus à réformer n'était reconnu par aucune loi ; il dépendait d'un Gouvernement libéral de l'accomplir, rien qu'en se gardant de l'abus. — Il est certain que, sur les points essentiels eux-mêmes, Ollivier montrait une prudence, une circonspection, qui pouvaient passer, aux yeux de beaucoup de gens, pour timidité et faiblesse. En fait de décentralisation, il disait : « A l'intérieur, je ne crois plus possible le maintien de la loi de sûreté générale, de l'article 75 et des candidatures officielles. *Je ne puis aller jusqu'à accorder aux Conseils municipaux la nomination des maires,* mais j'estime qu'une sérieuse étude doit être commencée pour opérer le plus de décentralisation possible[4] » ; et, s'il se prononçait contre la candi-

1. Discours prononcé pendant la discussion de l'adresse de 1865.
2. *Ibid.*, 1866.
3. *Le 19 janvier*, ch. XVII.
4. Lettre à Clément Duvernois, 2 octobre 1869.

dature officielle, il songeait à la remplacer par une organisation rationnelle qui garantît la liberté véritable et la sincérité du suffrage universel. Le système parlementaire lui convenait sans nul doute ; mais il y désirait quelques tempéraments, et déjà craignait qu'il ne dégénérât en anarchie parlementaire. — Mais, après tout, que ces réserves fussent ou non fondées, ce n'était là qu'une affaire de plus ou de moins. Le mouvement était lancé ; il n'était plus au pouvoir de personne de l'arrêter. Et lui-même, il était assez maître de son auditoire et de son parti, par son éloquence et son talent, pour qu'il n'eût rien à craindre du parlementarisme, même exubérant et brouillon. En somme, il avait toujours réclamé la liberté politique, il l'avait obtenue ; et c'est bien elle qui triomphait avec lui.

Eh bien, l'étude historique de l'évolution l'a prouvé péremptoirement : l'Empire, ne pouvant étouffer la liberté, devait vivre pour elle et par elle ; et la France n'avait à prendre de meilleur parti que de passer l'éponge sur le souvenir du coup d'État ; la sagesse l'engageait à l'indulgence ; comment ne préférerait-elle pas l'Empire libéral aux risques d'une nouvelle révolution? Ce programme, dans sa simplicité, paraissait l'expression même du bon sens politique. Et, s'il était désirable de le réaliser, mieux valait qu'il fût réalisé immédiatement ; plus tôt il le serait, plus tôt la crise serait terminée et le pays pacifié. Par conséquent, se donner de toutes ses forces à cette réalisation, voilà quelle était la conduite à tenir pour l'homme de bonne volonté ; elle était tout ensemble la plus honnête et la plus habile ; c'était celle d'Ollivier. Judicieux dans ses desseins et dans sa conduite, Ollivier, de même qu'il n'était pas un « ambitieux vulgaire », n'était donc pas un « politique naïf ».

C'était un vrai libéral, à la façon de ces doctrinaires qui donnèrent leur expression parfaite aux idées du parti ; défiant, comme eux, de la démagogie, et même de la démocratie inorganique, mais plus sincèrement ami du peuple. C'était un vrai libéral, timoré, à ce qu'il semble aujourd'hui, audacieux, à ce qu'il semblait alors. C'était un vrai libéral, qui, bien vite, sans doute, eût été dépassé, qui déjà apparaissait aux nouveaux venus comme un conservateur ; car c'est là le destin des hommes politiques ; et d'ailleurs l'injustice dont on fait preuve envers eux est parfois propice au progrès, plus que la satisfaction placide et routinière : l'agitation, même excessive, marque la vitalité d'une nation, la torpeur est un symptôme de décrépitude. Mais enfin, même dépassé par de plus audacieux et de plus jeunes, même conservateur à son tour, même revenu sur ses pas, il n'en eût

pas moins été le promoteur de l'évolution libérale et le restaurateur de la liberté. C'était un vrai libéral, et n'est-ce point là une qualité rare, dans une époque où les sectaires de gauche proclament la liberté, où les sectaires de droite la réclament, mais où elle inspire si peu de gens? C'était un vrai libéral; et, à ce titre, il a droit au respect et aux hommages de tous ceux qui, séparés par les luttes journalières, enrôlés dans des partis différents, parfois aux prises, sont unis par la même adhésion aux principes de 89, par une foi commune dans la véritable liberté.

Au moment où Napoléon III lui remit le pouvoir, il se trouvait dans la vigueur de l'âge, dans la pleine possession de son talent. Il avait cette intelligence de la littérature, de l'histoire et des questions sociales, cette large et profonde philosophie, cette habitude des idées générales, cette expérience de l'humanité, par quoi l'homme d'État se distingue du politicien. Il avait cette connaissance du monde politique, cette science du droit, cette pratique des affaires, ce souci du détail ennuyeux et précis, qui permettent seuls de réaliser de grandes choses par de petits moyens. Il avait le don de l'éloquence; et la sienne était claire, classique, pleine et sonore, de celles qui convainquent les intellectuels et entraînent les foules; il avait l'improvisation facile et chaude, la période nombreuse, la phrase alerte, la riposte brève et concluante. Il avait surtout du courage et de la sincérité. On peut dire qu'il leur dut son succès; on peut dire qu'il leur dut sa chute. Moins sincère et moins courageux, il n'eût pas gagné les sympathies qui le poussèrent au premier rang; il n'eût pas soulevé les antipathies qui consommèrent sa ruine. Le machiavélisme et le savoir-faire mènent rarement si haut, et garantissent mieux contre les retours de la fortune. On lui reprochait un peu d'infatuation; défaut léger et fort excusable chez un homme de tel mérite, originaire du midi; défaut largement compensé par la générosité des sentiments et le dévouement aux idées. Bref, il offrait toutes les qualités requises d'un grand chef de Gouvernement, et rarement homme fut aussi bien doué pour tenter l'épreuve périlleuse du pouvoir. Des jours nouveaux se levaient pour lui. Il avait semé le bon grain, il allait engranger la moisson. La période de lutte était close; il semblait que s'ouvrît devant lui une longue période de gloire.

Elle se ferma le lendemain; et les huées couvrirent les applaudissements de la veille. Ce n'est pas ici le lieu de commenter des évènements qui dépassent sensiblement le cadre de cette étude. Quoi qu'il en soit, il est permis de louer le ministre tombé de la résignation

avec laquelle il a subi l'injure du sort. Il a souffert, sans doute, de sa disgrâce prématurée, il a été affligé par l'inutilité de ses efforts, il s'est vu avec douleur écarté de la tribune, où d'autres montaient, de moindre éloquence et de moindre ardeur. Mais il a su réprimer de vaines plaintes ; il s'est consolé par le travail et la méditation, il s'est recueilli dans la solitude, sous le dôme des pins salubres, en face de la mer changeante, dont le flot rythmique et régulier obéit aux mêmes lois fatales et ignorées que la fortune des mortels, et sur laquelle glisse et fuit au loin, comme l'espoir dans leur cœur, la voile blanche des barques ; enfin il a, par la dignité de sa retraite, témoigné, une fois de plus, de la sincérité de son âme, obtenu l'oubli nécessaire et l'apaisement des passions, impressionné favorablement les esprits honnêtes, hâté le moment où le critique impartial et consciencieux dégagera son rôle exact des préventions qui l'obscurcissent, où l'équitable histoire le jugera en pleine indépendance, sans flatterie, mais sans haine. Il est à croire que ce jugement sera une réparation.

La période des négociations entre l'Empereur et Ollivier avait été longue, parce qu'ils n'avaient, pour ainsi dire, rien laissé au hasard. Ollivier avait les vues les plus nettes sur la route à prendre, dans le cas où la mission lui serait confiée de former un cabinet ; et, en le chargeant de cette mission, l'Empereur les avait implicitement adoptées.

D'abord, un ministère d'hommes nouveaux ; et non pas d'hommes usés et compromis par leur passé : « Le vrai est non de *fortifier* le ministère actuel, ce serait un rapiéçage sans valeur, mais de créer un ministère *nouveau* avec la partie libérale du ministère actuel et la partie sensée des quarante-six [1] ». — Ou même il serait préférable de ne rien garder du ministère actuel, pour que le nouveau fût bien nouveau en effet, tant par sa composition que par son inspiration. Il serait préférable que de Chasseloup-Laubat, que Magne, disparussent, et fissent place, eux aussi, à Buffet, Daru, de Talhouët par exemple. « Le concours de ces hommes plus ou moins orléanistes est précieux, en ce sens qu'il rend au service de l'Empire les coryphées mêmes du duc d'Aumale [2] ». — Il ne suffit pas que le ministère ait une couleur bien franche, une composition très significative ;

1. Lettre d'Emile Ollivier à Clément Duvernois.
2. Lettre du général Fleury à Clément Duvernois.

il ne suffit pas qu'il dénote clairement, par l'originalité de son aspect, l'originalité de ses idées, son libéralisme et sa bonne foi. Il est indispensable aussi qu'il soit discipliné ; fidèle à son chef ; fort par sa cohésion. Duvernois écrivait à l'Empereur : Ollivier veut « que son entrée mette un terme à une anarchie ministérielle dont Votre Majesté a reconnu plusieurs fois les inconvénients. Il ne faut pas qu'un ministre, en s'exposant aux coups de l'opposition, soit affaibli par l'attitude incertaine ou hostile de quelques-uns de ses collègues. A une opposition révolutionnaire disciplinée, il faut opposer un Gouvernement qui ne le soit pas moins. »

D'ailleurs, s'il est inévitable que l'Empereur se démette de son pouvoir arbitraire, il ne s'ensuit pas qu'il ne puisse garder une influence prépondérante sur la marche des affaires ; il cesse d'être le maître omnipotent de l'État, mais il en reste le chef. « Ollivier est, comme moi, de l'école de M. Guizot. Il n'admet pas du tout que l'Empereur doive avoir un rôle effacé, que le trône soit un fauteuil vide. Il désire que l'Empereur gouverne avec l'opinion et dans le sens de l'opinion. Il ne veut à aucun prix amoindrir un prestige qu'il considère avec raison comme une des meilleurs garanties de l'ordre ». — Aussi bien Napoléon III ne le supporterait-il pas ; et peut-être, si l'on prétendait le mettre en tutelle, l'ancien dictateur se résoudrait-il à quelque extrémité fâcheuse. Il acceptera que le Gouvernement passe à des mains sympathiques et discrètes. Il ne souffrirait pas que l'on portât atteinte à sa dignité en le réduisant à ce rôle de « pourceau à l'engrais » auquel n'a pas le droit de s'abaisser un Bonaparte.

Enfin le cabinet, sorti de cet accord entre Ollivier et Napoléon III, fut constitué le 2 janvier 1870. Il comprenait trois membres du ministère précédent, qui n'étaient pas, d'ailleurs, des personnages politiques : le maréchal Lebœuf, ministre de la Guerre, l'amiral Rigault de Genouilly, ministre de la Marine, le maréchal Vaillant, ministre de la Maison de l'Empereur. Le centre gauche était représenté par deux de ses chefs, Buffet aux Finances, et Daru aux Affaires étrangères. Les autres ministres appartenaient au centre droit ; Chevandier de Valdrôme était ministre de l'Intérieur, Segris de l'Instruction publique, Louvet du Commerce et de l'Agriculture, de Talhouët des Travaux publics, Maurice Richard des Beaux-Arts. Ollivier s'était réservé la Justice, l'Empereur, comme il avait été convenu, la Présidence du Conseil.

Le ministère se présenta le 10 janvier devant les Chambres. Le chef du cabinet était, sans doute, dans la situation la plus brillante,

telle que jamais homme politique n'eût pu la rêver au début de l'Empire autoritaire. Il était puissant et illustre, alors que trop souvent les puissants ne sont pas illustres, ni les illustres puissants. — Toutefois, s'il ne manquait de soutiens, ni dans le Corps Législatif, ni dans le pays, il ne manquait pas non plus d'adversaires.

Dans le Corps Législatif, il était soutenu par les deux centres dont il avait fait sa majorité. Majorité imposante, sans doute, mais qui n'était pas aussi compacte, peut-être, qu'il eût pu le désirer. Il lui fallait veiller sans cesse à ce que les deux éléments ne s'en disjoignissent pas. Cette mobilité des groupes et cette tendance à l'émiettement sont d'ailleurs vices inhérents au régime parlementaire, auxquels doit se résigner qui le réclame. — Dans le pays, le parti libéral applaudissait à son propre triomphe ; la constitution du ministère scellait la réconciliation entre les libéraux et l'Empire. *Le Journal des Débats* le soutint. Prévost-Paradol fut nommé ministre plénipotentiaire à Washington. Darimon intriguait pour obtenir une place. « On m'accuse », disait-il avec bonhommie, « d'avoir, comme on dit vulgairement, retourné ma veste. N'est-ce pas plutôt l'Empereur qui a retourné la sienne ? » Au fait, le raisonnement n'était pas faux ; et des gens désintéressés le tenaient aussi. Bref, « la moyenne de la population, amie d'une liberté réglée, souhaitait le succès de cet essai d'Empire libéral [1] ».

En fait d'adversaires, le ministère Ollivier en avait de déclarés et d'hypocrites ; ceux-ci n'étaient pas les moins dangereux. — L'adversaire déclaré, c'était, au Corps Législatif, la gauche pure ; dans le pays, le parti républicain. Au Corps Législatif, la gauche questionnait, interpellait, comme Ollivier autrefois ; c'est le droit et le devoir des minorités : « Personne, » avait dit le chef de cabinet en s'adressant à la gauche, « personne ne peut refuser son concours à la constitution d'un Gouvernement qui donne le progrès sans la violence et la liberté sans la révolution ». Mais Gambetta et Jules Simon ne lui avaient laissé aucune illusion sur leur appui. Il y eut pour lui de pénibles séances ; la gauche lui jetait des invectives cruelles, et le forçait par son offensive à pencher vers la droite plus sans doute qu'il ne l'aurait voulu. Hors de la Chambre, la presse et le parti républicain l'attaquaient avec acharnement. Le meurtre de Victor Noir par le prince Pierre Bonaparte, que, d'ailleurs, acquitta la Haute-Cour, leur fournit l'occasion de s'indigner avec plus de véhémence contre la dynastie et le Gouvernement. — Quant à la droite,

1. F. Corréard, *Histoire contemporaine.*

par respect pour l'Empereur, elle ne montrait pas, à proprement parler, au Gouvernement qu'il avait choisi, une hostilité déclarée. Mais, dès la première séance, elle avait témoigné, vis-à-vis du ministère, une froideur évidente qui avait ému le chef du cabinet ; et, en dehors du Parlement, dans la presse, en province, aux Tuileries, elle le lardait de coups d'épingle, ne lui pardonnant pas la transformation de l'Empire. Elle restait prête à prendre sa revanche, quand l'Empereur se serait dégoûté d'un essai infructueux. — Le Sénat, Corps mixte, déjà législatif, encore constituant, était trop mal éclairé sur son propre caractère pour jouer un rôle politique important. Son opinion ne comptait guère ; elle était d'ailleurs, comme d'habitude, neutre et vague. Le ministère n'avait pas à faire fond sur lui ; mais il n'avait guère à le craindre.

C'est dans ces conditions que, pour la dernière fois, fut retouchée la Constitution de 1852 ; ou plutôt qu'en furent balayés, pour la plupart, les derniers vestiges, et qu'elle fit place à une Constitution nouvelle. La Constitution de 1870 peut être appelée justement l'Acte additionnel du Second Empire. Pour la seconde fois depuis soixante ans, un régime fondé par la dictature obéissait à la force des choses en se convertissant au parlementarisme. Le rapprochement est instructif. Cet Acte additionnel ne fut guère qu'un achèvement et qu'une consécration des changements opérés jusqu'alors. Mais il était important que cet achèvement, tant de fois promis, fut effectué, que cette consécration fut donnée. Par là seulement, on fermerait à jamais l'ère de l'évolution. Par là seulement, le pays aurait l'impression d'un régime nouveau : tant qu'il ne l'aurait pas ressentie, l'Empire libéral ne serait pas affermi.

Aussi accueillit-on sans étonnement la lettre du 21 mars, par laquelle Napoléon III engagea le garde des sceaux à préparer, de concert avec ses collègues, un projet de sénatus-consulte, destiné, disait-il, à « partager le Pouvoir Législatif entre les deux Chambres », et à « restituer à la nation la part du Pouvoir Constituant qu'elle avait déléguée. »

Le projet du Gouvernement fut porté au Sénat le 28 mars. Il était précédé d'un exposé des motifs d'Ollivier, et composé de deux parties. La partie principale, composée elle-même de 7 articles, comprenait des dispositions nouvelles sur la double transformation, indiquée par l'Empereur, du Sénat et du Pouvoir Constituant. La partie

annexe énumérait les dispositions de la Constitution de 1852 et des sénatus-consultes postérieurs qui conservaient leur force constitutionnelle. — La commission se réunit bientôt; en faisaient partie Rouher, Baroche, Boudet, Drouyn de Lhuys, Béhic, Devienne, Magne, de Maupas, Chasseloup-Laubat, Quentin-Bauchart. — Elle fondit, en principe, texte primitif, textes postérieurs et dispositions nouvelles dans un texte unique, qui pût devenir la Constitution de l'Empire libéral. Quant aux dispositions constitutionnelles qui ne prenaient pas place dans le projet de la commission, elles furent abrogées ou déconstitutionnalisées. L'article 42 abrogeait explicitement tels articles de la Constitution du 14 janvier, du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, du sénatus-consulte du 8 septembre 1869, « et toutes les dispositions contraires à la nouvelle Constitution. » L'article 43 était ainsi conçu: « Les dispositions de la Constitution du 14 janvier 1852 et celles des sénatus-consultes promulgués depuis cette époque, qui ne sont pas comprises dans la présente Constitution et qui ne sont pas abrogées par l'article précédent, ont force de loi ».

Le Premier Président Devienne, cette fois encore, fut nommé rapporteur. Il lut un premier rapport le 12 avril, puis un second le 18. Entre les deux, le Sénat avait tenu une première délibération. Le président Devienne vantait l'initiative du souverain comme il eût vanté sa résistance, approuvait le changement comme il eût approuvé le *statu quo*. « La Constitution de 1852, promulguée après des années d'agitations extrêmes, devait, avant tout, pourvoir aux nécessités du moment, c'est-à-dire constituer une autorité puissante, afin de rétablir l'ordre et le calme dans le pays. Cette Constitution a fait son œuvre... Attentif à ce mouvement inévitable des esprits, l'Empereur a successivement abandonné une partie des pouvoirs que la confiance de la nation avait réunis en ses mains ». — La discussion fut close le 20 avril. Le Sénat se résigna au dernier sacrifice; mais il s'y résigna à l'unanimité de cent trente votants.

L'Empire avait sa nouvelle Constitution; elle fut complétée, avant qu'il tombât, par quelques lois importantes. — Comme il a été fait pour l'étude de l'Empire autoritaire, il sera utile, pour l'étude de l'Empire libéral, de joindre, à la Constitution même, les textes déconstitutionnalisés, et les lois et décrets antérieurs et postérieurs à la Constitution qui en sont la préface ou le développement, et qui, à ce titre, bien que nullement constitutionnels dans la forme, n'en ont pas moins, au fond, un caractère quasi-constitutionnel.

Quelques instants avant le vote de la nouvelle Constitution, Émile

Ollivier achevait son discours tout plein d'allégresse et de foi par cette péroraison mémorable : « Messieurs, après la victoire, le Gouvernement de l'Empereur restera ce qu'il a été avant, libéral, progressif, accessible, appelant à lui ses adversaires, et n'étant ni exclusif ni persécuteur... Compléter le triomphe du jour ne nous suffira pas, nous le prolongerons dans l'avenir, et nous avons l'espérance que, après quelques années, ceux-là mêmes qui nous auront combattus, reconnaîtront, vaincus par l'évidence, que la démocratie et la liberté ne pouvaient espérer d'aucun Gouvernement les satisfactions obtenues du Gouvernement impérial... Si, pour la première fois, la liberté s'établit paisiblement et sans secousse, et si l'excès des exigences ne succède pas à l'excès des résignations, notre France aura acquis le seul don qui lui manquait, et il n'y aura pas seulement dans le monde un grand souverain, il y aura une nation sans rivale ! » A ces mots, frémissement sur les bancs, approbation unanime, murmure flatteur... Hélas ! les auditeurs trop confiants oubliaient la grave parole du poète :

De quoi demain sera-t-il fait ?

Le Breuil (Indre) 15 septembre 1899.

TROISIÈME PARTIE

L'EMPIRE LIBÉRAL

(1870)

CHAPITRE PREMIER

LE POUVOIR CONSTITUANT. — LE PEUPLE

I. — *Nouvelle organisation.* — Le Sénat dépouillé de son pouvoir constituant. — Attribution de ce Pouvoir, malgré les propositions faites et les discours prononcés au Corps Législatif, au peuple seul, sur proposition de l'Empereur ..... p. 389
II. — *Critique.* — Au point de vue du peuple, amélioration, grâce à la perte éprouvée par le Sénat à son profit, malgré les objections contre le plébiscite. — Au point de vue de l'Empereur, avantage illusoire, inconvénients certains. — Bref, léger progrès.. ..... p. 395

I

L'Empire autoritaire avait reconnu au peuple la propriété du Pouvoir Constituant ; il en avait partagé l'exercice entre le peuple et le Sénat. Le Pouvoir Constituant par excellence, en droit, c'était le peuple ; en fait le Sénat, derrière lequel se cachait le Prince. — L'Empire libéral remet au peuple le Pouvoir Constituant tout entier, propriété comme exercice. Telle est au moins la théorie qu'il proclame.

Ce n'est qu'à la fin du règne que le Sénat fut dépouillé, d'un seul coup, de la totalité de son Pouvoir Constituant. Mais déjà il avait été question de l'en dépouiller d'une façon plus ou moins complète.

Lors de la discussion du sénatus-consulte du 8 septembre 1869, le

prince Napoléon s'était prononcé pour la transformation de la Haute Assemblée en Chambre purement législative. Le Pouvoir Constituant qui appartenait au Sénat n'était, selon lui, que dangereux et encombrant ; dangereux : le Sénat de 1814 l'avait bien fait voir, en le tournant contre son bienfaiteur ; encombrant, car il était puéril de mettre en mouvement une aussi lourde machine pour changer, par exemple, les appointements d'un conseiller d'État. Le Pouvoir Constituant devait appartenir tout ensemble à l'Empereur, au Sénat et au Corps Législatif. — Là-dessus, le président Bonjean avait déposé un amendement qui s'inspirait de la même idée. En principe, les modifications à la Constitution seraient votées dans la même forme que les lois, sauf les modifications fondamentales soumises à la ratification populaire ; toute demande de modification à la Constitution devrait être signée de dix membres et autorisée par la majorité des bureaux ; le vote ne serait définitif qu'après trois lectures espacées de trois mois en trois mois. — Cette proposition, de même que celle du prince Napoléon, faisait donc intervenir le Corps Législatif dans l'exercice du Pouvoir Constituant. Elle n'enlevait pas au Sénat la totalité de son pouvoir propre ; mais elle le restreignait considérablement. Aussi l'amendement fut-il repoussé par cent douze voix contre dix.

Cependant ce pouvoir propre était bien menacé. — Les républicains s'indignaient, les libéraux s'étonnaient de voir l'œuvre constitutionnelle se débattre entre le Pouvoir Exécutif et ses satellites, alors que l'on ne consultait même pas la représentation nationale sur les vœux de la nation. Et les gens les plus modérés, qui ne récriminaient point contre l'application du principe, à l'heure présente, puisque les principes sont faits pour être appliqués, s'élevaient contre le principe même qui déniait au pays, dans la plupart des cas, et toujours aux représentants du pays, toute participation à la loi suprême. — D'ailleurs la discussion du sénatus-consulte de septembre avait paru morne et traînante, et n'avait certes pas relevé le prestige du premier Corps de l'État. L'idée qu'il devrait céder à la poussée libérale se confirmait tous les jours. Un Sénat rajeuni et réorganisé sur d'autres bases, pourrait rendre les plus grands services. Mais le vieux Sénat, il n'y avait qu'à le démolir. On pensait bien qu'il ne résisterait plus guère.

Il ne résista pas, en effet, et se suicida bénévolement sur le désir de l'Empereur, en votant l'article 44 de la Constitution de 1870. Cet article disait : « La Constitution ne peut être modifiée que par le peuple sur la proposition de l'Empereur ».

Ainsi donc le Sénat cessait d'avoir la moindre part dans l'exercice du Pouvoir Constituant. — Il perdait, de la sorte, ses deux droits essentiels ; celui de remanier la Constitution, en dehors des cinq bases fondamentales fixées par le plébiscite du 20 décembre 1852, par des sénatus-consultes annulatifs, interprétatifs, complémentaires, supplémentaires, modificatifs ; celui de préparer, par des sénatus-consultes présentés à la ratification du peuple, les changements jugés utiles aux cinq principes fondamentaux. — Il lui restait le droit de faire opposition aux lois. Mais encore faut-il bien noter que ce n'était plus là, pour lui, un droit constituant ; et qu'il ne devait plus y faire opposition pour inconstitutionnalité. Ce droit se transformait. Il devenait moins éminent, en ce sens que, cessant d'être l'interprétateur officiel de la Constitution, le Sénat n'était plus autorisé à exciper officiellement de l'inconstitutionnalité d'une loi pour l'arrêter au passage ; plus large, en ce sens qu'il autorisait le Sénat, au contraire, à arrêter cette loi, pour n'importe quel motif, et, en fait, s'il lui plaisait, tout aussi bien pour inconstitutionnalité que pour autre chose. Bref, il devenait un droit purement législatif.

Maintenant, cette part de Pouvoir Constituant dont le Sénat se dépouillait, il fallait bien qu'elle allât à quelqu'un. A qui pouvait-elle aller ? et, avec elle, tout le reste du Pouvoir Constituant ? car, en général, tous les réformateurs en réclamaient l'unité, au moins quant à l'exercice ; et à qui alla-t-elle réellement ?

Certains réformateurs sollicitaient, pour le Corps Législatif, tout ce Pouvoir : aussi bien la part d'exercice détenue encore par le peuple que la part abandonnée par le Sénat, sans nulle distinction entre les modifications constitutionnelles fondamentales et non fondamentales. — Jules Favre, en particulier, bien que le Corps Législatif ne fût pas appelé à donner son avis sur la question, avait déposé, à tout hasard, un projet de loi conçu dans cette idée. La souveraineté nationale, était-il dit dans l'exposé des motifs, est le principe de nos institutions et la base du droit public moderne ; « elle se délègue, mais ne peut ni s'aliéner, ni se diviser sous peine de s'anéantir ou de devenir un élément d'anarchie ». Or, la Constitution de 1852 la divisait, l'aliénait, la confisquait. Cette confiscation, elle était le fait du Sénat, du Sénat dépendant, qui n'y procédait, au surplus, qu'au profit de l'Empereur lui-même. Mais elle était le fait aussi du plébiscite qui, sous prétexte de convier la nation à

l'exercice de son droit, la forçait réellement à l'abdication de ce droit: Il ne suffit pas à la nation, expliquait J. Favre, « de prendre une part illusoire au changement de sa Constitution, en ratifiant par un plébiscite des résolutions arrêtées sans elle; le plébiscite supprime la discussion, et porte l'atteinte la plus grave à la liberté du vote; il est la forme la plus défectueuse du Gouvernement direct; il n'a jamais été que le levier du despotisme ». A cela, un seul remède : le retour aux principes véritables : « Le Pouvoir Constituant ne peut appartenir qu'à la nation représentée par ses mandataires librement élus. » — Ce projet de loi n'eut pas l'honneur de la lecture. Il fut, sur la proposition même de son auteur, renvoyé à l'examen des bureaux. Il y resta. — Toute la gauche se rangeait à l'opinion de J. Favre.

S'il était peu probable que le Corps Législatif fût jamais investi de l'exercice total du Pouvoir Constituant, ou même de la part du Pouvoir Constituant qui appartenait au Sénat, peut-être pourrait-on, l'ayant enlevée à celui-ci, sans l'accorder à celui-là, la leur attribuer indivise à tous deux, et leur attribuer, dans les mêmes conditions, la part d'exercice que détenait inutilement le peuple. Autrement dit, modifications fondamentales ou non, toutes seraient l'œuvre d'une simple loi, l'œuvre commune de deux Chambres également législatives. — C'est ce que l'amendement Bonjean avait proposé, mais seulement pour les modifications non fondamentales, en conservant, pour les autres, le plébiscite. Au Corps Législatif, les deux centres penchaient vers une solution analogue ; les uns sans nulle restriction à la règle, les autres en reprenant la distinction de Bonjean.

Enfin, il y avait une troisième proposition qui ne faisait également aucune distinction entre les diverses modifications constitutionnelles. Dans tous les cas, elle partageait l'exercice du Pouvoir Constituant, non plus entre le Sénat et le peuple, ni entre le Corps Législatif et le Sénat, mais entre le peuple et le Corps Législatif. Ainsi le système du plébiscite constituant était conservé, et même étendu aux modifications de toute nature. Mais le droit, qui appartenait autrefois au Sénat, d'intervenir dans la préparation de ce plébiscite, passait à l'Assemblée élue. Celle-ci devenait le régulateur du Pouvoir Constituant, régulateur nécessaire, indispensable : c'était l'avis des ministres Daru et Buffet; car, disaient-ils, le seul correctif au plébiscite populaire, c'est le plébiscite parlementaire.

Toutes ces propositions furent agitées au Corps Législatif en 1870,

au moment où le projet de nouvelle Constitution était soumis au Sénat. Le Corps Législatif ne pouvait se désintéresser de la grave réforme qui se préparait ; et, puisqu'il lui était impossible d'y collaborer directement, il essaya de peser sur les décisions de la Chambre haute par l'intermédiaire du chef de cabinet et garde des sceaux, Émile Ollivier, qui avait élaboré le projet et le soutenait devant elle. — Mais, pour que sa pression fût efficace, il lui fallait bien combiner ses efforts. Or il n'y parvint pas. Soit pour les deux Chambres, soit pour le Corps Législatif seulement, les uns demandaient l'exercice exclusif du Pouvoir Constituant, et les autres, conservant le plébiscite pour les modifications essentielles, en eussent accepté l'exercice restreint. Une commission de sept députés du centre droit et de sept députés du centre gauche chercha longtemps une formule convenable ; elle ne la trouva point. Le jour où devait s'ouvrir le débat, elle discutait encore cet ordre du jour de Thiers : « Le Corps Législatif, après avoir entendu l'expression des diverses opinions, confiant dans les intentions du ministre à se faire auprès du Sénat l'interprète des sentiments du pays, passe à l'ordre du jour. » Le centre droit se rallia à cette proposition, mais la commission se sépara sans qu'une résolution ferme eût été prise. — En séance, il y eut de brillants discours, mais pas de plan de bataille ; ce fut surtout la gauche qui parla. Elle fit porter toute son argumentation contre le plébiscite. Grévy ouvrit la marche, Picard lui emboîta le pas. Gambetta prononça l'une de ses plus belles harangues ; un peu confuse d'ailleurs. A la fin, la droite obtint la clôture, et l'on vota cet ordre du jour peu compromettant : « Le Corps Législatif, après avoir entendu la déclaration du ministère, confiant dans son dévouement impérial et parlementaire, passe à l'ordre du jour ».

Discours et propositions ne servirent à rien. C'est une solution différente de toutes celles-là qui prévalut. Non seulement le Sénat ne dépouilla pas le peuple en même temps qu'il se dépouillait lui-même, afin de donner, soit aux deux Chambres solidairement, soit à la Chambre élue, l'exercice total du Pouvoir Constituant ; non seulement, en conservant le plébiscite populaire, il ne lui donna pas le plébiscite parlementaire pour garantie ; mais encore cette part de pouvoir dont il se dépouillait, il ne la donna pas non plus aux deux Chambres, encore moins au Corps Législatif : il la rendit au peuple. Désormais le peuple seul détiendra, tout ensemble, et la propriété et l'exercice total du Pouvoir Constituant, dont il n'avait eu jusque-là que la propriété et l'exercice incomplet.

Et alors, deux cas peuvent se produire, un cas spécial et un cas général, de beaucoup le plus important.

Le cas spécial, c'est la nomination de l'Empereur. On a dit, à propos de l'Empire autoritaire, que le plébiscite de cette nature, constituant en apparence, était plutôt césarien dans le fond ; cela est toujours vrai. — On a dit aussi que la disposition n'offrait guère d'intérêt pratique, parce qu'avant de recourir à l'élection populaire, il faudrait épuiser toute une liste, assez longue, d'héritiers légitimes, directs ou adoptifs, ou d'héritiers testamentaires de l'Empereur défunt ; cela est toujours vrai. Car la nouvelle Constitution supprime bien les héritiers testamentaires, mais elle les remplace par des collatéraux de Napoléon III, qu'indique nommément l'article 4, et par leur descendance. Ces nouveaux héritiers sont d'ailleurs les héritiers testamentaires désignés précédemment par le souverain. — Enfin on a dit que le choix populaire, n'intervenant que sur proposition du Sénat, ne s'exercerait pas librement, et qu'ainsi ce droit, que le peuple possède, de même qu'il est plus théorique que pratique, est aussi plus apparent que réel. Cela reste vrai encore. Car la désignation populaire ne ratifiera plus un sénatus-consulte proposé par le Conseil de Gouvernement: il n'y a plus de sénatus-consulte ; mais tel ou tel choix n'en sera pas moins imposé à la nation. Aux termes de l'article 5, en effet: « Le projet de plébiscite est successivement délibéré par le Sénat et par le Corps Législatif, sur la proposition des ministres formés en Conseil de Gouvernement. »

Quant au cas général et essentiel dans lequel le peuple exerce le Pouvoir Constituant, c'est celui qu'indique l'article même qui dépouille le Sénat, le cas où il y a lieu de modifier la Constitution. Ce cas existait dès 1852, mais seulement dans cette limite: « Sera soumise au suffrage universel toute modification aux bases fondamentales... » Désormais, plus de distinction: fondamentale ou non, toute modification à la Constitution sera l'œuvre du peuple, et son œuvre exclusive : « La Constitution ne peut être modifiée *que* par le peuple... »

Cependant il faut que quelqu'un prenne l'initiative de la modification. Or la Constitution n'admet pas l'initiative populaire. Elle n'admet pas non plus l'initiative du Parlement. Il n'y en a plus qu'une qui soit possible: l'initiative du Pouvoir Exécutif; et en effet, l'article 44 ajoute donc immédiatement « ... sur proposition de l'Empereur ». — Ainsi, tandis qu'autrefois l'Empereur et le Sénat collaboraient à la préparation du plébiscite constituant qui avait pour objet une modification fondamentale, désormais la préparation de tout plébiscite

constituant appartiendra à l'Empereur seul. Cette solution amena la démission de Daru et de Buffet qui, à défaut d'un sénatus-consulte, avaient réclamé, comme garantie du plébiscite populaire, un plébiscite parlementaire. Daru fut remplacé aux Affaires étrangères par de Gramont.

La Constitution ne fixait aucune forme spéciale à l'initiative de l'Empereur, ni au vote du plébiscite ; toute liberté était laissée au Pouvoir Exécutif.

II

La façon dont il convient d'apprécier cette transformation du Pouvoir Constituant doit être bien différente, selon qu'on soutient le droit du peuple ou qu'on prend les intérêts du souverain.

Si l'on soutient le droit du peuple, il convient de s'en féliciter, car certainement elle offre au peuple un avantage marqué, en dépouillant le Sénat, et en le dépouillant à son profit.

A la perte que fait le Sénat, le peuple gagne de deux façons. — D'abord la part, accessoire en théorie, mais principale en fait, du Pouvoir Constituant, de ce Pouvoir qui est l'expression même, la plus directe et la plus essentielle, de la souveraineté nationale, ne sera plus le privilège d'un Corps qui, par son origine et sa dépendance vis-à-vis du Prince, est le docile serviteur du Gouvernement personnel. — Ensuite, le pays sera désormais à l'abri des variations continuelles auxquelles l'exposait la commodité du changement. La possession par le Sénat du Pouvoir Constituant était une menace perpétuelle pour la stabilité des institutions. Sans que le peuple eût voix au chapitre, il lui était aisé, en procédant par retouches légères et successives, nonobstant la règle des cinq bases fondamentales, de bouleverser la Constitution : on l'avait bien vu du reste. Dorénavant, il n'en ira plus de même ; et le retour à la stabilité mettra fin aux perplexités de l'opinion.

Le peuple gagne également à l'organisation nouvelle, qui met entre ses mains la totalité du Pouvoir Constituant.

A cette affirmation, on présente tout de suite une objection très forte. — Le Pouvoir Constituant appartient au peuple, soit ! mais d'une façon nominale. Pour qu'il lui appartienne effectivement,

pour que le peuple en use avec l'indépendance indispensable, il est nécessaire qu'il en use par l'intermédiaire de ses représentants ; or, le Corps Législatif n'a reçu aucune part dans l'exercice de ce Pouvoir. Dès lors, le peuple l'exercera tout entier, mais seulement en apparence, parce qu'il l'exercera directement. Jules Favre, Grévy, Gambetta ont condamné avec raison le plébiscite ; le plébiscite césarien est un piège ; mais le plébiscite constituant lui-même n'est qu'un trompe-l'œil. Le peuple, en votant, obéit à une pression morale telle qu'on n'oserait plus parler sérieusement de libre vote. C'est celui qui pose la question, quand, et comme il lui plaît, qui ratifie ses propres actes ; le peuple n'est qu'un instrument entre ses mains. Et celui-là, c'est l'Empereur. — Il en était de même auparavant ; car le Sénat, qui jouait le rôle d'intermédiaire entre le peuple et l'Empereur, n'était, lui aussi, qu'un docile instrument du Prince. La situation ne s'est donc pas empirée, on l'accorde ; mais elle ne s'est en rien améliorée non plus. César est toujours César, et le peuple est toujours dupe.

Si forte que soit l'objection, elle attire trois réponses. — En premier lieu, la nouvelle Constitution a déconstitutionnalisé de nombreuses dispositions édictées par divers sénatus-consultes. Le champ du plébiscite en est restreint d'autant ; élargi d'autant le champ de la loi. Ainsi est limité le mal ; ainsi il y est porté remède, dans une certaine mesure. L'objection reste intacte, mais elle apparaît déjà moins grave. — En second lieu, voici une réponse très judicieuse, en théorie sinon autrement. Les représentants du pays ne sont pas consultés ; mais à quoi bon, puisque l'on consulte le pays ? On n'interroge pas les mandataires, on interroge le mandant : n'est-ce pas la preuve que l'on respecte à l'extrême les principes que les gens pointilleux prétendent méprisés ?... Sans doute ces gens pointilleux ont prévu la réponse, et l'ont combattue par avance en lançant l'anathème contre le plébiscite. Mais quoi ! en admettant qu'ils aient fait justice de l'argument, en fait : ils ne l'ont pas détruit, en droit. Et c'est déjà quelque chose d'avoir pour soi le droit et la logique. La Révolution s'en contentait, puisqu'elle faisait sanctionner ses Constitutions par le vote populaire. Elle repoussait le plébiscite césarien, mais elle acceptait le plébiscite constituant. — En troisième lieu enfin, il est naturel, s'il doit y avoir plébiscite, que l'initiative, dans un État monarchique, en appartienne au chef de l'État ; les représentants du pays sont investis d'une mission législative spéciale qu'ils ne doivent pas outrepasser ; de la mission générale du chef de l'État,

qui est, pour ainsi dire, le conducteur du peuple, relèvent toutes les communications au peuple, toutes les démarches auprès de lui, que les textes ne réglementent pas.

Au total, quelle conclusion ressort de ce débat? toujours la même : la transformation opérée apporte, au point de vue du peuple, une amélioration à l'ancien état de choses. Amélioration très faible indubitablement; et l'objection qui a été produite, à ce sujet, subsiste, on ne peut le nier, bien qu'atténuée par les réponses qu'on y a faites; mais amélioration cependant. — Amélioration de principe surtout; puisqu'enfin, on rend officiellement au peuple le Pouvoir Constituant tout entier, exercice aussi bien que propriété, tel que la Révolution le lui avait reconnu; et cela n'est pas négligeable. — Amélioration de fait aussi, plus douteuse, peu apparente, il est vrai, mais réelle; et qui résulte de la diminution très relative, mais réelle également, de l'influence de l'Empereur sur la marche du Pouvoir Constituant. On a soutenu avec raison que la prépondérance de l'Empereur ne laissait plus au droit populaire qu'une existence fictive. Si cette prépondérance se heurte à quelques obstacles nouveaux, la situation se trouve par conséquent améliorée à l'égard du peuple. Précisément, il en est ainsi.

En effet, l'on peut dire que l'Empereur, lui, perd, plutôt qu'il ne gagne, à la transformation du Pouvoir Constituant.

Il y a, certes, un avantage, qui semble considérable pour qui juge superficiellement : il n'a plus d'intermédiaire à consulter; il n'a plus à attendre du Sénat qu'il lui plaise de convertir tel de ses projets en sénatus-consulte, avant qu'il en puisse lui-même demander la ratification au peuple; il soumet au peuple la proposition qui lui convient, à son gré, dans la forme qui lui convient. — Sans doute l'avantage existe. Mais il est faible, presque illusoire. Qui ne le sait de reste? Le Sénat n'était pas fait pour gêner beaucoup l'initiative de l'Empereur! Il était bien trop inoffensif pour ne pas consacrer par son vote tous les vœux du souverain.

Au contraire, la nouvelle organisation présente, pour l'Empereur, un inconvénient considérable : elle supprime le principe de la perfectibilité continue.

Ce qu'on entend par là s'explique de soi-même. Autrefois, grâce au pouvoir du Sénat, l'Empereur avait prise, à toute heure, sur les institutions constitutionnelles; il les modifiait, perfectionnait, remaniait

incessamment; il les pouvait mettre d'accord avec les nécessités de la politique, ce qui est le grand secret de leur bon fonctionnement. Désormais, point. Le prince Napoléon s'était plaint qu'il fallût, pour un infime changement, mettre en mouvement cette lourde machine du Sénat. Mais il se plaignait davantage qu'on la mît hors service, sans la remplacer. Il est absurde, disait-il, de faire d'une Constitution une charte fermée. « C'est comprimer la vapeur dans la chaudière et s'exposer à sauter ».

L'Empereur, dorénavant, est face à face avec la nation. Il n'a plus sous la main, pour légiférer, à tout propos, en matière constitutionnelle, un Sénat complaisant. La nouvelle machine constituante est plus lourde encore que l'autre. Et cependant, pour le plus petit changement, il est obligé d'en appeler au peuple. C'est là un grand péril, ou une grande gêne. — C'est un grand péril, car peut-être le peuple, malgré la pression morale et matérielle sous laquelle il vote les plébiscites, peut, une fois par hasard, répondre par un refus; et alors une crise révolutionnaire naîtra d'une cause puérile. — C'est une grande gêne à tout le moins. Car l'adhésion du peuple, bien autrement importante que celle du Sénat, est aussi bien autrement longue et malaisée à obtenir. Il ne s'agit plus alors de signer un simple décret de convocation. On débat, on discute, on tarde, et la situation empire. A la fin on se décide. Mais les mêmes discussions se propagent dans le pays. Le personnel administratif est exténué, les meilleurs esprits sont inquiets. L'autorité du Pouvoir Exécutif n'étant plus renforcée par l'autorité du Sénat, il n'est plus possible au premier de se prévaloir de l'avis du second; il ne lui est plus permis de s'abriter derrière son opinion. Bref, la victoire du Gouvernement lui coûte cher, plus cher peut-être qu'elle ne lui rapporte.

A cela, il n'y a pour l'Empereur que deux remèdes. — Le premier consiste à diminuer autant que possible les articles constitutionnels, afin d'échapper, le plus possible, à l'obligation de rassembler le peuple pour des vétilles. Ainsi fait la Constitution. Mais cette solution, qui guérit un mal, en fait naître un autre. Le Gouvernement n'évite les débats de la place publique que pour ouvrir les débats du Parlement, puisque les textes déconstitutionnalisés sont devenus lois, et qu'ils ne peuvent donc être modifiés que par de nouvelles lois. Aussi est-ce la gauche qui se loue le plus de cette disposition; disposition qui rend à la pensée libre, à l'opposition, aux représentants de la nation, une influence que l'Empereur, jusque-là, avait accaparée. Si la gauche se réjouit avec raison, c'est que le souverain aurait tort

de se réjouir. La déconstitutionnalisation en effet ne lui est d'aucun secours. Elle le met aussi dans des cas fort ennuyeux ; faire voter certaines lois par le Parlement est parfois plus embarrassant que d'enlever le vote d'un plébiscite. — Le vrai remède, ce serait tout simplement de se passer de toute modification, et de n'avoir jamais besoin de recourir au plébiscite. Mais il y a des conjonctures où telle modification devient urgente à tel point, qu'il y a lieu de tout risquer pour l'obtenir ; et cette obligation supprime précisément le remède.

En résumé, la Constitution de 1870 augmente, dans une certaine mesure, le Pouvoir Constituant du peuple ; affaiblit, dans une certaine mesure, l'influence qui appartient à l'Empereur dans le jeu du Pouvoir Constituant. L'Empire libéral porte, en fait, une moindre atteinte que l'Empire autoritaire à la souveraineté nationale ; surtout, en théorie, il la respecte mieux. Il y a là un certain progrès. Il y en aura de plus évidents.

CHAPITRE II

LE POUVOIR LÉGISLATIF. — ROLE POLITIQUE DU CORPS LÉGISLATIF

I. — *Recrutement, composition, indépendance des Députés et règles d'importance secondaire qui ont un effet sur l'action politique du Corps Législatif.* — Améliorations diverses. En ce qui concerne le recrutement et la composition : réclamations des libéraux, au sujet de l'éligibilité, du nombre des députés, de la réorganisation des circonscriptions électorales et du rôle de l'arrondissement, de la pratique équitable des élections ; très légère amélioration en 1870. En ce qui concerne les règles d'importance secondaire, légères améliorations : durée des sessions ; extension au Corps Législatif, ou suppression, des prérogatives du Sénat. — Dispositions maintenues complètement, ou sans modifications caractéristiques. Celles qui ne lèsent pas son indépendance ; l'indemnité. Celles qui lèsent, dans une certaine mesure, cette indépendance ; soit en garottant ses mouvements ; soit en garottant sa conscience : le serment. Théorie et effets du serment : ou l'opinion fait un devoir impérieux de le tenir scrupuleusement ; quand ? deux effets possibles ; en tout cas, entrave sérieuse, comme au début du règne ; ou l'opinion n'y attache plus d'importance ; quand et pourquoi ? alors, en fait, formalité illusoire, comme à la fin du règne. — Au total, en fait ou en droit, améliorations... p. 401

II. — *Le Régime parlementaire. Les palliatifs employés par l'Empire.* — Le Président du Corps Législatif au Conseil des Ministres. — L'adresse. Accord, 24 novembre 1860. But et éloge : conseils éclairés à l'Empereur attentif, vue d'ensemble et approbation équitable de sa politique ; les avantages, non les inconvénients, du parlementarisme. Procédure. Premiers résultats ; très appréciés de l'opposition libérale ; acceptés avec satisfaction par l'Empereur. Les suivants ; insuffisants pour les libéraux ; fâcheux au yeux de l'Empereur : discussions trop longues, récriminations et violences de l'opposition, énervement de la Chambre, situation défavorable du Gouvernement. Suppression en 1867. — Les Ministres aux Chambres (1860). Double but de l'Empereur : des chefs de majorité, sans responsabilité ministérielle. Ministres sans portefeuille : le décret prend des précautions contre leur prépondérance ; tous les ministres peuvent-ils être délégués comme eux ? leur grand défaut : parler sans agir. Suppression en 1863, et remplacement par le Ministre d'Etat. Malgré les démentis officieux, concession faite au parlementarisme : situation prépondérante du Ministre d'Etat ; conséquences : augmentation de l'action du Corps Législatif, énervement du Gouvernement personnel ; donc faute, au point de vue de l'Empereur, et superfétation à partir de 1867. Suppression (17 juillet 1869)..... p. 416

III. — *Le Régime parlementaire et la responsabilité ministérielle : ce qui pratiquement y conduit.* — La substitution de l'Empire à la République autoritaire ; — les premières réformes accomplies..... p. 432

IV. — *Le Régime parlementaire. Théorie de la responsabilité ministérielle.* —

Légitimité et avantages, au point de vue de la nation souveraine et de l'Assemblée dont la prépondérance doit être garantie ; objection : ingérence abusive de l'Assemblée dans l'administration ; réponses insuffisantes ; la vérité : il faut se résoudre aux défauts du parlementarisme si l'on repousse la dictature. Avantages, au point de vue du souverain : la responsabilité ministérielle le couvre ; conseillers prudents ; Gouvernement fort, non par lui, mais sans dangers pour lui. — Nécessité pratique. Obligation pour le Pouvoir Exécutif de s'entendre avec le Pouvoir Législatif, et de lui céder ; il est acculé, soit au coup d'Etat, soit au changement des ministres ; démonstration de ce fait. Donc, mieux vaut céder au début. — Conséquences. Entrée des ministres aux Chambres. Non seulement homogénéité, mais solidarité. Mise en accusation. Interpellations. Disparition de leur responsabilité devant le chef de l'État, car impossibilité d'une double responsabilité pour les mêmes actes ; palliatif proposé : responsabilité individuelle devant le chef de l'État pour les actes administratifs, responsabilité collective devant la Chambre pour les actes politiques ; réponse : même si la distinction est possible, les principes sont contraires, la Chambre devant tout contrôler, même l'administration ; mais en fait, elle est impossible. Suppression de l'incompatibilité entre les fonctions de ministre et le mandat législatif. Disparition de la responsabilité du chef de l'État. — Tous les libéraux demandent la réalisation de ce programme : d'abord avec des ménagements, puis sans réserves..... p. 434

V. — *Le Régime parlementaire et la responsabilité ministérielle : rétablissement progressif et total* (1860-1870). — Moyens essentiels : Droit d'entrer et de prendre la parole dans les Chambres : pour tous les ministres. Mise en accusation par le Corps Législatif (1870). Questions. Droit d'interpellation « sagement réglé » et insuffisant, puis complet. — Sanction. Insuffisante en 1867. Puis effective : pour cela, solidarité des ministres et ordres du jour motivés ; le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 donne satisfaction sur ces deux points ; cependant, il fait deux réserves, qui disparaissent dans la Constitution de 1870. — Conséquence : suppression de l'incompatibilité entre le ministère et la députation (1869). Cependant, l'Empereur reste responsable..... p. 459

VI. — *Augmentation indirecte de l'action politique du Corps Législatif*... p. 468

I

L'action politique du Corps Législatif avait été réduite par l'Empire autoritaire au strict minimum. En fait, elle était si restreinte, en face de celle qui appartenait au Pouvoir Exécutif, qu'on pouvait en faire peu de cas, et presque la dire nulle. Cela tenait à diverses causes : d'abord à l'élection et à la composition du Corps Législatif, et à quelques dispositions d'ordre secondaire, autres mêmes que l'absence de liberté intérieure et de publicité, qui l'empêchaient de manifester sa volonté librement ; ensuite à l'établissement d'un régime essentiellement contraire au parlementarisme. — Or, d'une part, ce régime est ruiné par l'Empire libéral. Et, d'autre part, sur certains points, des modifications favorables au Corps Législatif sont apportées à son recrutement et aux règles secondaires, qui le maintenaient en tutelle. Quelles sont ces modifications ? quelles améliora-

tions apportent-elles ? que laissent-elles subsister de cette tutelle ?

Les améliorations réclamées le plus vivement par les libéraux et par l'opposition avaient pour objet la composition et le recrutement du Corps Législatif ; les autres n'étant, à leur sens, qu'accessoires. Cependant, quelques-unes des améliorations accessoires furent réalisées ; tandis que la campagne libérale, en ce qui concerne le recrutement et la composition, avorta à peu près complètement.

Cette campagne n'en est pas moins intéressante : parce que le programme soutenu traitait les principales questions que soulève la constitution d'une Chambre élue ; en particulier l'éligibilité, le nombre des députés, la détermination des circonscriptions et la pratique des élections.

« Les conditions d'éligibilité doivent, le moins possible, faire obstacle au libre choix des électeurs [1] ». C'est pourquoi l'interdiction des droits politiques doit être prononcée avec beaucoup de discrétion ; jamais surtout, elle ne doit être prononcée conjointement avec un délit ou crime politique. — Bien entendu, pas de cens d'éligibilité ; du reste, sur ce point, l'état de choses actuel est satisfaisant ; de même en ce qui concerne l'incompatibilité du mandat législatif et des fonctions publiques. Il est à remarquer que le duc de Broglie tire, de la suppression du cens d'éligibilité, cette conséquence, qu'il est d'ailleurs le seul à admettre : la gratuité des fonctions de représentant ; le représentant n'est entravé par aucune règle pécuniaire ; en revanche, il ne reçoit aucun avantage pécuniaire.

Une réforme sur laquelle tous les libéraux sont d'accord, c'est l'augmentation du nombre des députés, par quoi se trouveront animés les débats, et mieux garantie l'indépendance de la Chambre. Le Corps Législatif ne compte pas trois cents membres ; c'est insuffisant. Le plus modéré des libéraux, le duc de Broglie, dit : « Une Assemblée délibérante ne peut guère compter plus de quatre à cinq cents membres » ; mais il accepte un chiffre approchant. Laboulaye dit : « Quatre cent cinquante députés ne formaient pas un nombre excessif » ; et Prévost-Paradol demande une Chambre populaire de « six cents membres environ ».

D'une façon générale, et pour toutes les élections, le parti libéral a adopté le suffrage universel, mais non point anarchique ni enregimenté : « Pour que le suffrage universel soit utile, il faut qu'il soit

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*

véridique ; pour qu'il soit véridique, il faut qu'il soit libre ; pour qu'il soit libre, il faut qu'il soit à l'abri de toute pression exercée soit par le Gouvernement, soit par l'opposition[1] ». Pour assurer la véracité et le bon fonctionnement du suffrage universel, il a été question de réformes profondes qui l'organiseraient sur des bases nouvelles. Mais il est question aussi de réformes plus modestes et plus urgentes. En ce qui concerne, en particulier, les élections législatives, les libéraux, et le duc de Broglie plus que les autres, insistent sur le remaniement des circonscriptions et la pratique de l'élection.

Le remaniement des circonscriptions électorales ne doit pas, selon l'avis presque unanime des libéraux, porter atteinte au principe du scrutin uninominal ; le scrutin de liste n'est « qu'une pure jonglerie, qu'un procédé subreptice et perfide[2] » ; l'électeur, à moins qu'il ne se contente de voter les yeux fermés, n'est apte à voter que pour un candidat, deux exceptionnellement ; ainsi seulement il sait ce qu'il fait, ainsi seulement l'élection donne un résultat raisonnable.

Mais, si le principe du scrutin uninominal est conservé, il est bon de l'appliquer plus honnêtement. Il n'est pas tolérable que la délimitation des circonscriptions reste livrée à l'arbitraire gouvernemental. Une base fixe est nécessaire ; là-dessus aussi, il y a unanimité. — Ce qui divise, c'est le choix de cette base. D'ordinaire, on adopte l'arrondissement. Il existe sans doute nombre de dissidents ; Émile Ollivier en est un. Mais enfin l'arrondissement rallie la majorité. On compte trois cent cinquante-huit arrondissements ; quelques-uns renferment de très grandes villes ; quitte à diviser celles-ci en plusieurs circonscriptions, on pourrait répartir entre elles une soixantaine de sièges supplémentaires. Cela donnerait les quatre cents ou quatre cent cinquante sièges que l'on désire.

Ce projet d'organisation nouvelle est appuyé d'assez bons arguments.

L'arrondissement administratif est actuellement une simple unité territoriale, une collection d'individus juxtaposés ; mais, si l'on poursuit avec sincérité une décentralisation efficace, il est besoin d'organismes locaux qui groupent les efforts individuels, et fassent vivre la France décentralisée. L'arrondissement peut et doit devenir l'un de ces organismes, et l'un des plus puissants ; pour qu'il en soit ainsi, rien de mieux que de faire coïncider avec lui la circonscription légis-

1. Girardin, *La Presse*, 11 janvier 1864.
2. Duc de Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*

lative. La circonscription renforcera l'arrondissement, lui donnera quelque cohésion, le vivifiera ; et cette régénération de l'arrondissement marquera le premier pas vers la décentralisation.

La fixation de la circonscription législative dans l'arrondissement n'est pas moins avantageuse au point de vue économique et politique qu'au point de vue administratif. — En effet, on voit de suite que, par la réunion de deux ou de trois arrondissements administratifs en une seule circonscription, même sans découpage arbitraire, on écrase l'arrondissement le plus faible sous le plus fort, la minorité sous le poids du nombre, et cela dans toute la France ; le scandale est plus grand quand le système profite, toujours et partout, au Gouvernement qui l'applique à son profit. Au contraire, si la circonscription se modèle sur l'arrondissement, la représentation assurément n'est plus proportionnelle au nombre. Mais, d'une part, le Gouvernement ne peut plus tricher si aisément le suffrage universel ; et surtout, à la représentation exclusive du nombre brutal, un principe bien préférable se substitue : la représentation des minorités, qui résulte indirectement de l'inégalité numérique des circonscriptions. On l'obtient ainsi par un détour, mais on l'obtient, et c'est le principal. Dès lors, les effets attendus se manifestent, effets excellents sans contredit, car toutes les opinions, de quelque ordre qu'elles soient, seront dorénavant représentées, sans qu'aucune d'entre elles en étouffe une autre : opinions économiques comme opinions politiques. Dans les arrondissements ruraux, les intérêts agricoles prévalent, et dans les arrondissements à population urbaine, les intérêts ouvriers et industriels. Dans les premiers, ce sont les partis conservateurs et traditionnels qui l'emportent, dans les seconds, les partis radicaux et démocratiques. Bref, la Chambre est composée d'une façon plus équitable, et reflète plus exactement la physionomie de la nation.

Enfin, la fixation de la circonscription législative dans l'arrondissement assure une base ferme à la représentation nationale ; et, en même temps qu'il la soustrait à l'arbitraire du Gouvernement, il la met également à l'abri des changements irréfléchis de l'opinion, ce qui n'importe pas moins. Les fiefs électoraux rendent plus de services qu'on ne le pense communément. Il est bon que le député ne soit pas un inconnu pour les populations qu'il représente ; qu'il ne soit plus à la merci d'un remaniement judicieux ; qu'il soit, pour ainsi dire, fixé au sol, qu'il ait le temps d'y prendre racine. — De la sorte, sachant qu'il peut compter sur la sympathie durable de ses électeurs, et n'ayant pas à se préoccuper constamment de leur plaire, il conserve une salu-

taire indépendance, n'est pas tenu « d'épouser la passion du moment [1] », et tient plus ferme contre les égarements populaires. — De la sorte aussi, grâce à cette fidélité des électeurs, grâce à ce renouvellement quasi-machinal de leur mandat, l'Assemblée garde dans son sein les plus éminents de ses membres, qui sont aussi les plus appréciés dans leurs collèges. Il en était ainsi dans nos anciennes Chambres. Vitry était fier de Royer-Collard, Clamecy de Dupin, Mâcon de Lamartine ; Sedan, dit-on, de M. Cunin-Gridaine. Le prestige de de l'Assemblée y gagnait ; et les affaires de la France étaient conduites par ses meilleurs citoyens.

Quant à la pratique des élections législatives, peut-être pourrait-on y apporter certaines améliorations qui, de même que le remaniement des circonscriptions électorales, rendraient plus équitables et sincères les manifestations du suffrage universel.

La question est grave, puisqu'il ne s'agit de rien moins que du renouvellement périodique ou occasionnel de la Chambre. Ce renouvellement équivaut à un plébiscite naturel et indirect, qui revient, en principe, à des intervalles réguliers, qui suit, parfois, une dissolution. Un plébiscite de cette nature n'offre pas les inconvénients du plébiscite habituel, constituant ou césarien : le peuple n'apporte pas lui-même de solution, il confie à ses mandataires le soin d'en fournir une ; et il est parfaitement capable de se prononcer pour tels ou tels mandataires, et de montrer, par là, telle ou telle tendance. Il n'en est pas moins vrai qu'indirectement il adopte ainsi l'une des propositions qui lui sont soumises, et décide, par un vote, de sa destinée. Dès lors, il est bon que sa décision, étant si grave, si grosse de conséquences, soit entourée, surtout au moment de l'élection, de toutes les garanties possibles d'honnêteté, d'indépendance et de sagesse.

Il y a lieu, pense le parti libéral, de rechercher ces garanties sans tarder ; car jamais elles n'ont été plus nécessaires et plus urgentes. — Elles sont nécessaires avec le suffrage universel ; elles sont surtout nécessaires avec le suffrage universel direct. Le mieux serait sans doute de filtrer le suffrage universel au travers d'un premier degré ; en faisant nommer, par exemple, les députés par les conseillers municipaux ; mais il y a peu de chances pour qu'on admette quelque jour cette garantie-là, qui serait sans conteste la plus sûre ; force est donc d'en indiquer d'autres. — Et certes, pareille recherche n'a jamais été d'une pareille urgence, car l'urgence s'en accroît avec l'action politique du

1. Ed. Laboulaye, *Le parti libéral.*

Corps Législatif. A mesure que la part du Corps Législatif augmente dans les affaires de l'État, à mesure que sa politique engage plus complètement la fortune du pays, il devient plus pressant encore qu'il le représente fidèlement. Il ne s'agit plus, comme autrefois, de composer une Assemblée, sans souci de son origine, avec le seul souci de son unité ; une Assemblée qui, se conformant ou non aux sentiments publics, soit, dans la main du Gouvernement, un instrument docile et vigoureux. Que le Gouvernement se constitue une forte majorité dans l'Assemblée, rien de mieux. Mais, avant tout, le propre de celle-ci est de réfléchir exactement, dans toutes leurs nuances, les vœux et les tendances du peuple. Puisque cette idée triomphe aujourd'hui, il est donc en effet plus urgent qu'autrefois, d'assurer cette représentation juste et sincère de l'opinion nationale. C'est à quoi l'on tâche en recherchant de quelles garanties d'honnêteté, d'indépendance et de sagesse, il convient d'en entourer l'expression.

La garantie essentielle, la garantie d'honnêteté sans laquelle toutes les autres ne serviraient de rien, c'est une garantie, pour ainsi dire, négative : c'est l'absence de toute pression, d'où qu'elle vienne, des partis ou du Gouvernement ; c'est en particulier, est-il besoin de le dire, la suppression de la candidature officielle.

Quant à fixer des garanties positives de sagesse et d'indépendance, cela est très embarrassant. Les propositions à ce sujet ne sont pas des plus curieuses. — Pour bien montrer au corps électoral quelle est et quelle doit être son indépendance vis-à-vis du Gouvernement, Prévost-Paradol demande que la convocation des électeurs soit adressée, non par le ministre de l'Intérieur au préfet du département, mais par le président de l'Assemblée aux maires des communes de la circonscription. — Mais, seul le duc de Broglie expose un système original. « Chaque électeur, » dit-il, « doit être éclairé et dirigé dans son vote sans cependant être contraint. » Partant de cette idée, il propose qu'un comité consultatif officiel se réunisse quinze jours avant l'élection, pour examiner les titres des candidats, commenter leurs circulaires, entendre leurs déclarations ; ce comité préparatoire se composerait des juges civils et de commerce, des conseillers généraux et d'un certain nombre de maires de l'arrondissement. Ses opérations terminées, il dresserait et présenterait au choix des électeurs une liste de cinq candidats, liste, d'ailleurs, purement indicative : les électeurs pourraient porter leurs suffrages sur d'autres noms. Mais il y aurait certaines chances que cette caution donnée à

tels candidats par les gens les plus honorables de la circonscription exerçât, sur le résultat de l'élection, une salutaire influence.

Quoi qu'il en soit de toutes ces questions, et malgré l'intérêt considérable qu'il y avait à purifier l'origine, à garantir le bon recrutement, la bonne composition du Corps Législatif, l'Empire ne tint compte que dans une mesure extrêmement faible des desiderata et des propositions du parti libéral. — Les libéraux s'attendaient à ce que le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 fit quelque chose dans ce sens. S'il importait, au moment où on lui restituait ses prérogatives parlementaires, d'améliorer la composition et le recrutement du Corps Législatif, il était indispensable que l'initiative de cette réforme vînt du Gouvernement, puisque la Constitution de 1852 plaçait hors de la compétence législative le point de départ de la législation électorale. Il n'en fut rien, et le sénatus-consulte ne toucha pas à cette législation. — La Constitution de 1870 l'améliora quelque peu, ou du moins donna le moyen de l'améliorer. Le principe sur lequel reposait la délimitation arbitraire des circonscriptions administratives était inscrit dans l'article 34 de la Constitution de 1852, ainsi conçu : « L'élection a pour base la population », et appliqué par l'article 35, modifié lui-même par le sénatus-consulte du 27 mai 1857, qui commençait ainsi : « Il y aura un député au Corps Législatif à raison de 35.000 électeurs. » Or, la Constitution de 1870 ne porte plus trace du principe ni de l'application, et se borne à répéter que : « les députés sont élus au suffrage universel, sans scrutin de liste » (art. 31). Il est vrai que l'article 34 de la Constitution de 1852, qui pose le principe, et le sénatus-consulte de 1857, qui l'applique, restent en vigueur, mais déconstitutionnalisés ; ce qui signifie que principe et application n'ont plus que force législative, et que, dorénavant, il suffira d'une simple loi pour appliquer autrement le principe ancien, ou pour lui substituer un principe nouveau. Donc, la réforme du recrutement et de la composition du Corps Législatif n'est pas effectuée. Mais il appartiendra au Parlement, à la seule condition qu'il ne porte atteinte ni au suffrage universel, ni à la règle du scrutin uninominal, de refondre la législation électorale dans le sens indiqué par le parti libéral ; en particulier de déterminer, une fois pour toutes, la base de la circonscription, et, sans doute, de la superposer à l'arrondissement administratif ; enfin, d'assurer ainsi au Corps électoral plus d'indépendance, partant plus d'indépendance au corps qui en émane, c'est-à-dire, au Corps Législatif, une action politique plus libre et plus énergique. — Bref, le changement

opéré est, pour l'instant, platonique. Mais il amorce des changements plus considérables ; et, par là, il constitue un léger progrès à l'actif de l'Empire libéral.

Sur d'autres points accessoires qui intéressent également, en dehors de toute question de publicité et de discipline intérieure, l'indépendance du Corps Législatif, l'Empire libéral réalise des progrès analogues. — L'article 41 de la Constitution de 1852 fixait la durée des sessions ordinaires à trois mois, limitativement. L'article 4 du sénatus-consulte du 18 juillet 1866, reproduit par l'article 35 de la Constitution de 1870, porte que : « l'Empereur prononce la clôture des sessions du Corps Législatif. » Il pourra donc la prononcer avant l'expiration des trois mois ; et ainsi la nouvelle disposition prendrait un caractère réactionnaire. Mais, en fait, il est infiniment plus probable que l'Empereur, ne s'appuyant plus sur un texte constitutionnel, se trouvera fort embarrassé pour limiter, de sa propre autorité, la session à trois mois, *a fortiori* pour la clore avant les trois mois. La session extraordinaire était une faveur ; la prolongation de la session ordinaire au delà des trois mois sera la règle. En fait, il y a là plutôt, perte pour le Pouvoir Exécutif, gain pour le Pouvoir Législatif. — Bien que le droit de recevoir les pétitions appartienne d'ordinaire à la Chambre législative, l'article 45 de la Constitution de 1852 l'accordait exclusivement au Sénat. En 1866, une pétition fut adressée à celui-ci, qui lui demandait d'abroger cet article. Cette pétition fut écartée par la question préalable, sur la motion de Delangle, malgré l'opposition de Persigny ; car, disait Delangle, elle était « évidemment rédigée contre la Constitution, qui a droit au respect de tous ». Quatre ans plus tard, l'article 45 était remplacé par l'article 41 de la Constitution de 1870 : « Le droit de pétition s'exerce auprès du Sénat et du Corps Législatif ». — Le droit de mettre en accusation les ministres, qui n'appartenait également qu'au Sénat, d'après la Constitution de 1852, appartient de même au Corps Législatif, d'après la nouvelle Constitution. Mais c'est là une conséquence du rétablissement de la responsabilité ministérielle et du parlementarisme, qui sera traité d'autre part. — Enfin, le droit, pour le chef de l'État, de demander au Sénat le vote des mesures urgentes, spécialement des impôts et du budget, ne reparaît pas dans la Constitution de 1870. C'est dire que la dissolution du Corps Législatif devient plus difficile et plus périlleuse. Si la mesure est d'une urgence absolue, le Prince ne pourra recourir à la dissolution qui en retarderait l'examen jusqu'à la réunion de la nouvelle Chambre ; il sera prisonnier de la Chambre actuelle. Si la

mesure est d'une urgence relative, il ne pourra dissoudre la Chambre actuelle qu'avec la certitude d'obtenir du pays une Chambre plus complaisante, puisque le Sénat ne sera plus là pour enlever l'affaire, par une intervention fort opportune, à la nouvelle Assemblée ; et, comme il est rare qu'une certitude de ce genre soit complète, le Prince, en ce cas encore, sera enclin à reculer, à céder aux exigences des représentants. De toutes façons, il lui sera moins aisé de venir à bout du Corps Législatif, dont l'action politique est ainsi augmentée.

Telles sont les satisfactions que l'Empire libéral a données aux libéraux, au sujet de la composition et du recrutement du Corps Législatif, et de diverses questions secondaires qui intéressent son action politique, parce qu'elles intéressent son indépendance.

Mais il est d'autres dispositions qui sont relatives aux mêmes points, et qui sont, elles, maintenues par lui, ou qui ne subissent que des modifications de pure forme, sans portée politique. De ces dispositions, les unes sont favorables à son indépendance, ou telles que, dans tout État constitutionnel, elles sont, pour ainsi dire, de style ; et, par conséquent, il n'y avait pas lieu d'y toucher. Les autres font obstacle, dans une certaine mesure, à cette indépendance, et l'on eût donc pu désirer qu'elles fussent abrogées ou modifiées.

Les premières subsistent, en effet, sans changement, du moins sans changement notable. — Changement de pure forme en ce qui concerne l'indemnité parlementaire, que l'on peut considérer, avec moins d'hésitation qu'autrefois, comme un motif d'indépendance, maintenant que, les textes qui la réglementent étant déconstitutionnalisés, le Corps Législatif tient cette indemnité de la loi, à laquelle il participe pour la plus grande part, et non du bon vouloir du Sénat, autrement dit de l'Empereur. L'article 14 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 allouait aux députés 2.500 francs par mois de session ordinaire ou extraordinaire ; l'article 4 du sénatus-consulte du 18 juillet 1866 distingue. En cas de session extraordinaire, l'indemnité continue à être réglée conformément au texte précité. Mais elle « est fixée à 12.500 francs pour chaque session ordinaire, quelle qu'en soit la durée ». — Aucun changement en ce qui concerne les incompatibilités, l'immunité et l'inviolabilité parlementaires. — Aucun changement non plus en ce qui concerne la convocation, l'ajournement, la prorogation, la dissolution du Corps Législatif, que l'Empereur prononce toujours librement (art. 35) ; sauf la disparition de

la règle relative à la durée des sessions, qui a été interprétée dans un sens libéral.

Plusieurs dispositions, au contraire, qui sont maintenues, ou qui ne subissent que des modifications de pure forme, lèsent réellement, dans une certaine mesure, l'indépendance du Corps Législatif. — Il n'y a plus à parler de dépendance envers le Sénat ; cette dépendance, ou plutôt cette infériorité politique, n'existait que grâce aux droits spéciaux que le Sénat détenait seul, à son détriment : droit de recevoir les pétitions, droit de voter des mesures urgentes, droit de mettre en accusation les ministres ; par cela que ces droits ont été reconnus au Corps Législatif, cette infériorité, cette dépendance, n'existent plus. — Mais il reste des dispositions qui, véritablement, mettent un frein à son énergie (telle la longue durée du mandat), ou, par avance, portent atteinte à son indépendance (tels son recrutement et sa composition), et qui garrottent ainsi ses mouvements, au plus grand profit de l'Empereur. Il en reste enfin une dernière, beaucoup plus importante, qui garrotte sa conscience.

Un mot d'abord sur celles-là. — Elles ont trait surtout à la composition et au recrutement du Corps Législatif. Il résulte des textes étudiés précédemment que la législation électorale cesse, sauf réserve pour le suffrage universel et le scrutin uninominal, d'être constitutionnelle, et que, par conséquent, elle peut être modifiée plus facilement à l'avenir dans un sens libéral. C'est exact, et il y a là un progrès. Mais il est exact aussi que le progrès reste tout platonique tant que la modification n'est pas faite. Or, elle ne l'est pas à la fin du règne. Les règles demeurent les mêmes qu'au début en fait d'électorat, d'éligibilité, d'élection, de délimitation des circonscriptions électorales. Ou bien, il n'y a que des modifications sans portée et sans intérêt. C'est ainsi que le nombre des circonscriptions, qui était de 257 en 1857, de 273 en 1863, est porté à 282 par deux décrets du 28 décembre 1867. Par là, se trouve légèrement augmenté le nombre des députés, comme le désiraient les libéraux. Mais cette augmentation n'est que mécanique, et provient seulement de l'augmentation de la population. Ce n'est pas une augmentation voulue, une amélioration de principe. — Quant à la longue durée du mandat, modification sans grand intérêt également, quoique plutôt antilibérale. La Constitution de 1852 disait, article 38 : « Les députés sont nommés « pour six ans ». La Constitution de 1870, article 32, porte : « Ils sont nommés pour une durée qui ne peut être moindre de six ans ». C'est-à-dire que la loi pourra bien changer cette durée, mais seulement

pour l'allonger encore. En attendant, la durée reste la même. — Aucun changement libéral enfin en ce qui concerne l'état de siège ; la Constitution de 1852 ne donnait, en cette matière, aucun droit au Corps Législatif ; la Constitution de 1870 ne lui en donne pas davantage.

La disposition qui garrotte, pour ainsi dire, la conscience du Corps Législatif, qui engage les députés vis-à-vis d'eux-mêmes, et que maintient la Constitution de 1870, article 21, dans les mêmes termes où l'édictaient la Constitution de 1852, article 14, et le sénatus-consulte de 25 décembre, article 16, c'est le serment imposé à tous les candidats au Corps Législatif: « Je jure obéissance à la Constitution et fidélité à l'Empereur ». — Mais il faut ajouter immédiatement que la pression morale exercée, contrairement au principe de la souveraineté nationale, sur la libre volonté du Corps Législatif, et partant, de la nation qu'il représente, il faut ajouter que cette pression morale exercée au moyen du serment, est plus ou moins lourde suivant qu'on attache au serment plus ou moins de poids. Toujours existante, à tort, en droit, elle peut, en fait, devenir négligeable, si le serment perd de sa valeur. C'est précisément ce qui arrive à la fin du règne, et voilà pourquoi l'on peut dire que cette obligation du serment fait moins obstacle à l'action politique du Corps Législatif sous l'Empire libéral qu'elle ne lui faisait obstacle sous l'Empire autoritaire. — Cela est facile à constater, et s'explique aisément, dès lors qu'on part de cette idée : que le serment est une gêne très sérieuse ou une simple formalité — selon le cas qu'en fait l'opinion.

Lorsqu'un Gouvernement s'établit, lorsqu'il est bien entendu que celui-là, fonctionnaire ou représentant, qui sert l'État, sert, en même temps, sans nul doute possible, ce Gouvernement ; lorsque la question se pose brutalement à tout citoyen, d'être pour ou contre lui, sans qu'elle lui soit permis de se réfugier dans l'équivoque, et que, s'il n'est pas franchement contre, c'est donc qu'il est franchement pour ; lorsque cette adhésion au Gouvernement est nettement signifiée par le serment qu'il prête ; lorsque la formule de ce serment est assez étroite pour écarter toute restriction mentale ; lorsque ce serment lui-même n'est demandé qu'aux gens de haute situation, et ne devient pas banal par l'extension qu'on lui donne : alors, certes, l'opinion publique attache un grand prix au serment, et fait un devoir à l'honnête homme, ou de ne pas le prêter, ou de le tenir religieusement. — C'est là ce qui se produisit au début de l'Empire. Nulle difficulté pour les partisans du régime. Quant à ses adversaires, quant aux opposants désireux de rentrer au Corps Législatif, ils se scindèrent en deux groupes.

Ou bien l'obligation de prêter serment leur barra la porte de l'Assemblée. Cavaignac, Carnot, Hénon, élus en 1852, furent considérés comme démissionnaires pour refus de serment; Carnot et Goudchaux en 1857. Plus tard, quand le serment fut exigé, non plus du député, mais du candidat, d'autres « insermentistes » s'abstinrent même de se présenter. Car, disaient-ils, le serment implique des devoirs spéciaux et précis auxquels n'est pas soumis un simple citoyen; et, principalement, un dévouement au régime actuel qui est incompatible avec la dignité d'un ferme républicain.

Ou bien les adversaires du régime achetèrent, au prix du serment, un siège de député. Il n'y a pas à incriminer leur loyauté. Très sincèrement, ils considéraient que leur devoir de libéral l'emportait sur leurs préférences républicaines, et qu'avant tout, il s'agissait, passant sur les préjugés habituels, de soutenir la bonne cause, là où ils pouvaient la servir le plus utilement. — Il n'en est pas moins vrai que, dans ce cas, la force des choses les conduisait à accepter pleinement l'Empire, à quitter toute arrière-pensée de révolution, comme le fit Émile Ollivier. Ayant pris cette voie, il alla jusqu'au bout ; il montra le plus de logique et le plus de scrupules. On eut tort de ne pas comprendre que, tenant le serment pour chose grave et sacrée, (car il apparaissait encore tel aux yeux de tous), il ne lui était plus permis de contribuer au renversement du régime. Donc, si le régime restait autoritaire et arbitraire, il le combattrait sans doute comme autrefois, mais avec modération, dans le but, non de le ruiner, mais de le transformer; mais bien plus: si le régime se convertissait au libéralisme, il l'aiderait, lui libéral, dans cette évolution, il contribuerait, lui ancien républicain, à l'affermir: la bonne foi ne lui commandait rien de moins. — Quant aux autres membres du groupe des Cinq, l'un d'eux, Darimon, suivit la même voie qu'Ollivier. Les trois autres, on ne peut le nier, demeurèrent républicains. Mais leurs sentiments antidynastiques se manifestèrent surtout à la fin du règne. Pendant la seconde législature, qu'ils le voulussent ou non, ils étaient, vis-à-vis de la dynastie, dans une situation fausse et subordonnée. Pourquoi Hénon aurait-il refusé le serment en 1852, s'il avait cru qu'un député assermenté pût rester bon républicain ? Or, depuis cinq ans, ses opinions, ni celles de ses deux collègues, n'avaient pu sensiblement se modifier. Aussi reconnaissaient-ils bien que ce serment les menait plus loin qu'ils ne l'eussent désiré. Bon gré mal gré, ils étaient, en quelque sorte, saisis par l'Empire, et, nominalement au moins, rayés des contrôles de l'armée républicaine.

Au total, que les ennemis du régime fussent écartés du Corps Législatif par l'obligation du serment ; qu'ils dussent, l'ayant prêté, passer, par scrupule et logique, avec armes et bagages, dans l'opposition dynastique; qu'ils se trouvassent enfin enrôlés, sans trop oser s'en défendre, dans le parti de l'Empire : le serment, au début du règne, étant regardé par l'opinion comme solennel et inviolable, imposait aux adversaires du régime une gêne étroite, garantissaissait le Prince contre leurs succès, entravait l'expression de la souveraineté nationale et l'action politique de l'Assemblée, bref contribuait puissamment au maintien de l'omnipotence impériale, à la sujétion du Pouvoir Législatif.

Mais, si l'opinion attache parfois une grande valeur au serment politique, parfois aussi elle n'y attache qu'une valeur infime. Quels motifs peuvent l'amener à cette appréciation moins rigoureuse? Il y en plusieurs. — L'accoutumance des hommes aux conditions dans lesquelles ils vivent est sans doute la principale. L'habitude émousse leurs impressions. Cet acte, par conséquent, la prestation de serment, qui leur apparaît considérable dans sa nouveauté, perd pour eux de son importance à mesure qu'il se répète. Il leur paraît alors machinal comme la prière de certains dévots. On le considère, à la longue, comme une démarche de pure courtoisie, à laquelle on ne peut décemment se soustraire, et qui, d'ailleurs, ne compromet en rien, parce qu'elle n'engage en rien. Autrement dit, par routine, par laisser aller, par nécessité, la conscience populaire capitule, sans que personne, au surplus, puisse être accusé de déloyauté ; et cette capitulation tacite de la conscience populaire autorise tout naturellement chacun à s'alléger de ses scrupules personnels. — L'indifférence de la conscience publique pour le serment politique peut venir également de l'élasticité de la formule et de l'abus qu'on en fait. Il est certain qu'un serment aux termes larges, comme celui que réclame l'Empire, n'impose pas à ceux qui le prêtent des devoirs bien rigoureux. Tout honnête homme, semble-t-il, n'aurait aucune bonne raison de le refuser, s'il plaisait au Gouvernement de le lui déférer; car enfin, tel qu'il est conçu, « il n'engage personne à rien envers personne » ; ou plutôt, il n'oblige l'assermenté qu'à se conduire en bon citoyen respectueux de l'ordre, mais non pas en partisan du régime: « Selon l'interprétation universellement reçue, il suffit, pour être fidèle au chef de l'État, de ne point conspirer contre lui; il suffit, pour se montrer obéissant à la Constitution et aux lois, de ne point résister à l'action régulière de l'administration

et de la justice[1] ». Et la formule apparaît plus puérile encore quand le serment est demandé, non pas, à vrai dire, à chaque citoyen, mais à un nombre considérable de personnes, professeurs, juges, ingénieurs, officiers, qui n'ont cure de la politique, et qui, de leur propre aveu, le prêtent, comme les moutons sautent, en file indienne, docilement, sans réflexion. — Dans de telles conditions, il est inévitable que l'opinion n'y donne pas plus de gravité qu'eux-mêmes, et que, raillant un peu l'insignifiance de la formule sacramentelle, elle le considère avec un certain scepticisme, qui s'accroît en même temps que les jurements se succèdent et se multiplient, et fasse assez bon marché des servitudes qu'il impose. Il est inévitable aussi que les hommes politiques adoptent avec empressement cette manière de voir plus indulgente à leur ambition.

Comme, précisément, l'opinion publique, vers la fin de l'Empire, inclinait, par suite de motifs pareils, vers des sentiments analogues, vers le même scepticisme et la même indulgence, les hommes politiques en profitèrent sans tarder. — Sans doute il y eut des hommes à l'âme droite, ou, si l'on veut, rigide, qui demeurèrent fidèles à leurs scrupules, et ne s'autorisèrent pas du consentement général pour prendre un engagement qu'ils n'eussent pas eu la ferme résolution de tenir, et de tenir strictement. Tels furent quelques impérialistes qui se vantaient d'être liés à leur Prince, non seulement par leurs opinions et leur libre dévouement, mais par la parole donnée. Tels furent surtout certains républicains, insermentistes impénitents, qui, dès le début, avaient lutté à outrance contre l'Empire, ou qui, plus jeunes, à l'extrême gauche, jalousaient les succès des simples « irréconciliables » ; ceux-ci, il est vrai, poussés par des sentiments assez mesquins : Félix Pyat, par exemple, qui écrivait : « Tous ceux qui ont prêté serment sont des gens sans conscience » ; mais ceux-là, Victor Hugo, Ledru-Rollin, Louis Blanc, protestataires de la première et de la dernière heure, animés des sentiments les plus élevés et les plus respectables, et prisonniers de leur forte conviction. — Mais la plupart ne pensèrent pas de même. Ne se sentant plus liés, comme autrefois, par un serment banal et commun, aux yeux de l'opinion, ils ne se crurent plus forcés, vis-à-vis d'eux-mêmes, d'y obéir avec la même exactitude. La défaillance publique absout les défaillances individuelles: Ils ne firent plus grand cas de l'engagement à prendre, ou de l'engagement pris ; ils n'eurent aucune répugnance à jurer fidélité à l'Empereur,

1. Duc de Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*

obéissance à la Constitution ; ils n'éprouvèrent ensuite aucun remords à prendre place dans le Corps Législatif pour ruiner la Constitution et combattre l'Empereur. Il n'y eut pas là perversion du sens moral ; ceux qui agissaient ainsi étaient de fort honnêtes gens. Le serment prêté, ils l'oubliaient vraiment ; et le pays, les électeurs et le Gouvernement lui-même ne se faisaient pas illusion sur la valeur de leur promesse... Ces ennemis du régime qui lui prêtaient serment, ces irréconciliables assermentés se faisaient chaque année plus nombreux. Jules Favre, Picard, Hénon, furent les premiers encouragés par la complicité de l'opinion à secouer leurs perplexités, à rejeter franchement toute compromission avec l'Empire, à considérer le serment comme une pure formalité. A chaque renouvellement du Corps Législatif, total ou partiel, de nouveaux venus les imitèrent ; Berryer, légitimiste ; Carnot, Garnier-Pagès, Jules Simon, Glais-Bizoin, républicains ; bien d'autres, et, en 1870, Gambetta lui-même, et Rochefort. Bien d'autres aussi l'eussent fait après eux, Brisson, Hérold, Ferry, tous jeunes gens pleins de talent et d'ambition ; et la coterie insermentiste eût sans doute disparu bientôt.

Qu'est-ce à dire, sinon que, dans l'Empire libéral, le serment est devenu une formalité inutile et quelque peu ridicule, une « parole vide », une sauvegarde illusoire pour le Prince, une entrave illusoire pour le Corps Législatif ? Dans de pareilles conditions, « nous l'avouons, la mort dans l'âme et la rougeur au front, il vaut mieux le supprimer », dit le duc de Broglie. La Constitution ne le supprime pas. Mais l'instrument de règne, autrefois précieux, n'a plus, en fait, aucune efficacité. En fait, malgré le maintien de la formalité, le Corps Législatif est libéré d'une chaîne de plus.

En somme, soit en fait, soit en droit, l'Empire libéral, sur divers points accessoires, composition et recrutement de l'Assemblée, situation de l'Assemblée vis-à-vis de l'Empereur et du Sénat, indépendance des députés, réalise divers progrès qui ont pour résultat d'élargir et de renforcer l'action politique du Corps Législatif. — Mais cette action est bien autrement renforcée, jusqu'à devenir prépondérante, par le rétablissement du régime parlementaire, et en particulier de la responsabilité ministérielle, qui en est proprement la clef. Toutes les autres réformes sont peu de chose au prix de cette réforme essentielle.

II

En effet, le changement le plus considérable qu'aient subi les institutions de l'Empire est certainement la substitution du régime parlementaire au régime des Chambres muettes. On peut dire que l'évolution constitutionnelle a pour pivot le rétablissement du parlementarisme. Sans parlementarisme, l'Empire est autoritaire ; avec le parlementarisme, il est libéral. — Mais ce passage du régime de la Chambre muette au régime parlementaire demanda plusieurs années ; et Napoléon III, ayant fait le coup d'État contre le parlementarisme, ne se résigna pas, en un seul jour, à le remettre en vigueur. Il ne démolit l'édifice de 1852 que pierre à pierre. Il ne construisit pas immédiatement l'édifice nouveau. Entre temps, il essaya de palliatifs, de mesures transactionnelles, qui, à la fin du règne seulement, firent place au système des cabinets responsables.

C'est ainsi que, consécutivement au décret du 24 novembre 1860, il appela le Président du Corps Législatif à assister aux réunions du Conseil des ministres. Bien que nommé par l'Empereur, le Président de la Chambre représentait la Chambre tout entière ; il la représenta, désormais, dans les Conseils du Gouvernement, puisque c'est à ce titre de Président de la Chambre qu'il était investi du droit d'y siéger. Au moins en théorie, le Corps Législatif exerça donc, par son intermédiaire, une influence, une action, véritablement politiques. — Cette participation du Président du Corps Législatif aux délibérations du Gouvernement cessa, à la fin du règne, quand exista un cabinet autonome, qui, responsable de la marche des affaires, devait, naturellement, les diriger seul et à son gré.

D'ailleurs, l'innovation n'offrait qu'un intérêt très médiocre, à côté des autres palliatifs qu'inventa l'Empereur pour satisfaire les revendications les plus pressantes de l'opinion, sans en revenir cependant à la responsabilité ministérielle. Le premier est l'adresse. Le second, c'est l'entrée, au Corps Législatif, d'un ou de plusieurs ministres, qui y portent la parole au nom du Gouvernement, sans responsabilité ni solidarité, soit ministres sans portefeuille, soit ministre d'État.

Le Corps Législatif reçut le droit d'adresse par le décret du 24 no-

vembre 1860 : « Art. 1er. Le Sénat et le Corps Législatif voteront, tous les ans, à l'ouverture de la session, une adresse en réponse à notre discours ». Il était bien entendu que c'était là un don gracieux du souverain, un « témoignage de sa confiance », comme le disait l'exposé des motifs, envers messieurs les députés ; il était inspiré par un sentiment de pure bienveillance, en « accordant » ce droit, comme le déclara de Morny, à la suite de la discussion de 1862 ; « en le restituant », interrompit Ernest Picard ; « en l'accordant », reprit de Morny.

Comme préface de l'adresse, et pour en permettre l'utile emploi, l'Empereur donna, en même temps, au Corps Législatif, les moyens de se mettre au courant, avant l'ouverture du débat, de la situation politique : « Le discours d'ouverture de chaque année résume, en peu de mots, les actes passés et les projets à venir... J'ai décidé que tous les ans, un exposé général de la situation de l'Empire serait mis sous vos yeux, et que les dépêches les plus importantes de la diplomatie seraient également déposées sur vos bureaux[1] ».

Quel est donc le but de l'adresse, aux yeux de l'Empereur et de son entourage, et quels en sont les avantages ? Car l'Empereur ne fait aucune réserve, et convie hautement les représentants de la nation à « manifester leur sentiment sur les faits qui s'accomplissent, non plus, comme autrefois, par une simple paraphrase du discours du trône, mais par la libre et loyale expression de leur opinion[2] » ; et Troplong, parlant au Sénat de l'innovation accomplie, l'approuve, par ce motif qu' « un Gouvernement sage a toujours raison de prévoir l'avenir. Pourquoi d'ailleurs s'effrayer par une comparaison prise dans un passé épuisé[3] ? » Si le Président du Sénat, si le souverain s'expriment ainsi, c'est qu'ils voient un but avantageux à atteindre, et qu'ils espèrent de l'institution des effets excellents.

Le but, ce n'est pas de « donner une plus grande liberté de discussion[4] ». Cette liberté existe, quoique prétendent les ennemis du régime, à moins que, par liberté, on n'entende anarchie ; et l'anarchie parlementaire, l'Empereur, certes, la repousse avec la même énergie qu'auparavant. — Il s'agit d'autre chose. Il s'agit, pour le Corps Législatif, de faire entendre au souverain des conseils respectueux, fermes et sensés, de lui transmettre les vœux du pays et les

1. Discours à l'ouverture de la session législative, 4 février 1861.
2. *Ibid.*
3. Rapport sur le sénatus-consulte du 2 février 1861.
4. De Morny, *Allocution de* 1862.

vues sages et impartiales de ses représentants. L'Empereur examinera les vues, tiendra compte des vœux, recevra les conseils avec reconnaissance. Il est et reste le chef responsable de l'État. Mais il sait combien il est nécessaire au plus puissant de prêter l'oreille aux avis désintéressés, de s'instruire, en toute occasion, des besoins du peuple et des réformes à accomplir. Il est loin, par stupide orgueil, de refuser dédaigneusement qu'on le renseigne et l'éclaire. Que le Corps Législatif parle ; il l'écoute. Seulement, cette innovation, qui attribue à la Chambre une influence légitime, qui lui donne un moyen suffisant de peser sur l'esprit du Prince, elle a le très grand avantage de ne pas imposer à celui-ci, comme le fait le système de la responsabilité ministérielle, des conseillers importuns qui n'auraient pas sa confiance ; elle ne blesse pas sa fierté et n'entrave pas son action salutaire ; elle ne le met pas, s'il veut garder ses mouvements libres et garantir sa dignité, dans l'obligation de faire appel au pays, et d'ouvrir une crise périlleuse pour la France et pour lui-même. Sans compter qu'il est préférable, si l'on attend d'eux de sages avis, que les députés ne soient pas personnellement intéressés dans le débat, comme il arrive lorsque la responsabilité ministérielle est en jeu : De la sorte « on discutera réellement pour éclairer le pouvoir, non pour le conserver. La parole des orateurs sera plus impartiale, maintenant que l'ambition des portefeuilles n'en sera plus l'excitation[1] ». — Mais surtout, avec le système de l'adresse, le Corps Législatif ne sera pas ému à l'improviste par un orateur adroit ou éloquent, il ne sera pas saisi par une interpellation faite à propos, il ne se laissera pas aller, par faiblesse, par ignorance, par surprise, à condamner le Gouvernement pour une futilité, sans tenir compte de ses efforts permanents dans une multitude d'affaires. Il sera juste, parce que, préalablement au vote, il aura pris une vue d'ensemble de la situation, parce que, faisant fi des détails fastidieux dans lesquels il ne lui appartient pas de suppléer le Pouvoir Exécutif, il ne se décidera que sur une impression totale et ruminée à loisir, plus fidèle et plus équitable que les impressions inattendues et fragmentaires. Il y gagnera ; car, au lieu d'une intervention occasionnelle et dédaignée dans quelques questions, il les discutera toutes longuement et soigneusement ; il les verra de haut, mais dans leur ensemble, et, pouvant ainsi traiter avec sérieux les points essentiels, il aura une « participation plus directe à la politique générale de notre Gouvernement[2] ». D'autre part, vue

1. Troplong, Rapport sur le sénatus-consulte du 2 février 1861.
2. Exposé des motifs du décret du 24 novembre 1860.

ainsi de haut, « la politique du Gouvernement sera mieux appréciée », et, par conséquent, « la majorité plus compacte et plus dévouée au maintien de nos institutions[1] ». Le Gouvernement aura donc moins à craindre de la légèreté du Corps Législatif ; le Corps Législatif aura donc la faculté de mieux établir son jugement. Tous deux profiteront également de l'innovation. — Le pays, enfin, en profitera de même. L'adresse l' « initie plus amplement à ses propres affaires, lui fait mieux connaître ceux qui le gouvernent comme ceux qui siègent dans les Chambres[2]... » Et c'est pourquoi l'opinion, elle aussi, doit se déclarer satisfaite.

En résumé, l'adresse offre l'équivalent du régime parlementaire et de la responsabilité ministérielle. Elle en a tous les avantages, elle n'en présente aucun des inconvénients. Tous les avantages, puisqu'elle permet aux mandataires du pays d'exercer une influence politique légitime, aussi étendue, aussi large qu'il se peut. Aucun inconvénient, aucun danger, puisque cette influence est tenue dans de prudentes limites, ne met pas obstacle à l'exercice indépendant du Pouvoir Exécutif, et ne dégénère pas en activité fébrile : « Épuisez, messieurs, pendant le vote de l'adresse, toutes les discussions, suivant la mesure de leur gravité, pour pouvoir ensuite vous consacrer entièrement aux affaires du pays ; car, si celles-ci réclament un examen approfondi et consciencieux, les intérêts, à leur tour, sont impatients de solutions promptes[3] ». — De plus, au contraire du régime parlementaire, « cette amélioration,... malgré son importance, n'altère en rien l'esprit de la Constitution[4] » ; au moins, sans que l'on crie trop au paradoxe, le Prince peut la donner pour telle ; et son amour-propre est sauf. — Enfin, l'octroi de cette demi-mesure lui permet de retarder, et peut-être d'écarter définitivement le rétablissement du parlementarisme total, avec tout ce qu'il comporte, et de la responsabilité ministérielle en particulier. Il jette du lest : ne sera-ce pas le salut ?

La procédure de l'adresse est réglée par le décret du 3 février 1861, qui met en harmonie les dispositions relatives aux travaux des Chambres avec le décret du 24 novembre 1860. Cette procédure est la même, en principe, que celle qui a trait à la préparation, à la discussion, au vote des lois. Le projet d'adresse est rédigé par une com-

1. Réponse à l'adresse du Corps Législatif, 1er février 1864.
2. Discours prononcé à l'ouverture de la session législative, 4 février 1861.
3. *Ibid.*
4. *Ibid.*

mission composée du Président du Corps Législatif et de membres nommés chacun par un bureau. Il est lu en comité, imprimé et distribué. La seule différence, en ce qui concerne la préparation du projet d'adresse, avec la procédure habituellement suivie, consiste naturellement en ceci : que le Conseil d'État n'a rien à voir dans cette préparation, qu'il n'y a jamais lieu de lui renvoyer le projet ni d'obtenir son adhésion; puisqu'il s'agit ici, pour le Pouvoir Législatif, non plus de collaborer avec le Pouvoir Exécutif, mais d'apprécier ses actes avec une pleine indépendance. — Ce projet est ensuite discuté en séance publique, « en présence des commissaires du Gouvernement[1] ». — En ce qui concerne les amendements, autre différence notable avec la règle ordinaire. Le décret du 24 novembre autorise, d'une façon générale, tout député à déposer un amendement en séance, au cours de la discussion. Or, il est permis de formuler, dans ces conditions, un amendement sur chaque paragraphe de l'adresse, à la rédaction de laquelle n'a concouru que la majorité, qui était seule représentée dans la commission. Mais « un amendement n'est admis aux honneurs de la discussion que s'il est signé de cinq membres; et un amendement politique sérieux, » dit M. de Morny, « trouvera toujours cinq membres pour l'appuyer ».

Quels résultats produisit la pratique ? Répondirent-ils aux espérances de l'Empereur ? donnèrent-ils contentement au Corps Législatif et à l'opposition libérale? Au début, oui ; dans la suite, non.

Les premiers résultats parurent excellents à tous les intéressés ; les libéraux, comme l'Empereur, s'en félicitèrent.

L'opposition libérale vit dans l'adresse un retour indirect au droit d'interpellation lui-même ; elle en usa comme d'un équivalent à l'interpellation. Elle ne se contenta pas d'une vague phraséologie ; elle releva des faits, elle appela l'attention de la Chambre sur les détails; elle reprit le Gouvernement sur ses moindres fautes ; elle le gourmanda plus en quelques jours qu'elle ne l'eût fait, toute la session, au moyen d'interpellations. — En outre, la discussion close, elle saisit cette occasion unique de ramasser, dans un amendement concis, toutes ses critiques, tout son programme, d'élever une protestation infatigable contre le Gouvernement personnel, de lancer au pays une énergique proclamation.

Quant à l'Empereur, il n'avait garde de nier « la vivacité de la discussion[2] »; mais il montrait de l'optimisme ; et, rassuré, disait-il,

1. Décret du 24 novembre 1860, art. 2.
2. Réponse à l'adresse, 23 mars 1861.

par la sage conclusion qui terminait des débats un peu tumultueux, il ne se repentait pas de la concession faite: «... Je ne regrette nullement », répondait-il à la commission qui lui présentait l'adresse de 1861, « je ne regrette nullement de voir les grands Corps de l'État aborder les questions si difficiles de la politique extérieure ». En 1862, même langage, dans les mêmes circonstances: « L'adhésion du Corps Législatif m'est d'autant plus précieuse que la discussion de l'adresse offre un spectacle digne d'attention. Comme les opinions extrêmes sont malheureusement les plus empressées à se produire, et que le respect de la liberté de la parole les fait écouter en silence, le public prend souvent ce silence pour un acquiescement tacite; mais bientôt le vote de l'adresse vient dissiper tous les nuages, montrer la situation sous son véritable jour, et rétablir la confiance... » En 1863, toujours en recevant l'adresse des mains des délégués de la Chambre: « Une confiance réciproque a toujours maintenu les bonnes relations entre nous; elle est due, sans doute, au sentiment patriotique qui nous anime tous. » En 1864: « Les discussions sur l'adresse ont été longues et approfondies ; elles n'ont pas été sans utilité. Quels sont, en effet, pour tout esprit impartial, les résultats définitifs de ces débats? des accusations habilement répandues réduites à néant... » En effet, l'adresse de 1864 avait été votée par 234 voix contre 12. Mais, parmi ces douze, il y avait Berryer, Jules Favre, Émile Ollivier, Ernest Picard, Thiers, Jules Simon ; et des « accusations répandues par de tels hommes », si bien anéanties qu'on les croie, ne sont pas sans laisser des traces profondes dans les esprits. Aussi sentait-on déjà quelque refroidissement, malgré son optimisme calculé, dans les paroles de l'Empereur, et ce refroidissement à l'égard de l'institution nouvelle allait sous peu se changer en franche aversion.

Au bout de quelques années en effet, tout le monde en trouva les résultats médiocres; dangereux aux yeux de l'Empereur, ils devinrent insuffisants aux yeux des libéraux.

Le décret du 24 novembre, dirent ceux-ci, a été, sans nul doute, inspiré par une pensée libérale. Et laquelle ? sinon la pensée de rendre au Corps Législatif le droit de contrôle, sur les affaires politiques, que la Constitution de 1852 lui avait refusé; de le lui rendre, avec maintes précautions, avec maintes réserves, mais enfin de le lui rendre; car autrement, quel caractère faudrait-il attribuer à cet acte? Or, si le Corps Législatif a maintenant le droit de contrôle, il doit avoir les moyens de contrôle. L'adresse lui en fournit évidemment un

des plus considérables ; et l'opposition la regarde comme précieuse. Mais on ne débat l'adresse qu'une fois l'an. Le débat clos, il est impossible, le reste de l'année, de demander des explications au Gouvernement. Le débat clos, aucune sanction ne suit les observations et les critiques formulées. Donc l'adresse ne remplace ni la responsabilité ministérielle, ni l'interpellation. Elle n'est qu'un acheminement vers l'interpellation, et vers la responsabilité ministérielle.

De son côté, Napoléon III fit comprendre bientôt, par des paroles attristées et rancunières, que l'expérience l'avait cruellement déçu. « Par le mouvement électoral, le retentissement de la tribune et de la presse, le pays sent bien qu'il est libre. Aussi, loin de vouloir abattre l'arbre qui a porté de bon fruit, les masses qui travaillent, les classes qui possèdent, les hommes qui se souviennent, ceux qui entendent et lisent, redoutent plus encore les abus de la liberté que les abus du pouvoir [1] ». La discussion de 1866 ayant été particulièrement longue, animée, violente parfois, l'Empereur connut que « les abus de la liberté » devenaient excessifs, et le désir lui vint d'y couper court.

Il était fondé à faire à l'adresse certains reproches, à lui trouver des inconvénients qu'il n'avait pas prévus. — Ces discussions rares et interminables, ces séances trop remplies, ces discours trop substantiels, cette agitation anormale des esprits, ces feux d'artifice de doctrines, de critiques, d'arguments, d'autant plus vifs et plus bruyants qu'ils sont depuis plus longtemps préparés : tout cela, c'est un mal ; tout cela, le Gouvernement en souffre. Pourquoi les récriminations sont-elles si nombreuses, si hardies, si perfides, sinon parce qu'elles sont amassées en silence depuis de longs mois, et que ceux-là, qui les formulent, doivent s'en abstenir de longs mois ensuite ? Pourquoi, sinon parce qu'il leur faut, en cette circonstance unique, rappeler leur programme tout entier, et justifier leurs critiques de détail par l'exposé de leurs principes, font-ils dévier le débat ? Et pourquoi, sinon parce qu'une Assemblée, sevrée trop longtemps des discussions générales, s'y livre comme à un divertissement quand l'occasion s'en présente, et dédaigne alors pour elles toutes les discussions terre-à-terre dont elle a comme la nausée ; pourquoi, sinon pour cela, toute la Chambre, à la suite de l'opposition, tend-elle de plus en plus « à s'écarter du cadre tracé par le discours de la couronne, et, faute de bases précises, de sujet bien déterminé, à s'égarer

1. Réponse à l'adresse du Corps Législatif, 16 avril 1865.

dans la région vague des théories et des idées abstraites [1] ? » Quant à la conséquence la plus naturelle de ces débats sans fin, c'est de « faire perdre un temps précieux pour les affaires [2]... » Et, pour conclure, chaque année, l'Empereur donne à ses adversaires la faculté de dresser un acte d'accusation contre lui et contre l'Empire. Quel Gouvernement pourrait n'être pas ébranlé par d'aussi rudes assauts ! — Qu'on songe, en outre, à la façon défectueuse dont la question est posée, à l'attitude défensive à laquelle le Gouvernement est contraint. Il n'attaque pas, on le harcèle ; il ne peut fondre sur l'ennemi, il doit seulement parer les coups, sans rompre d'un pas. Une lutte semblable est toujours difficile à soutenir ; elle l'est, s'engageant dans les mêmes conditions, lors d'une interpellation ; mais elle l'est incomparablement davantage quand elle dure ainsi deux ou trois semaines. — Autre grief : il y a des ministres, ministres sans portefeuille ou ministre d'État, qui répondent aux députés, qui assument la charge de défendre le Gouvernement. Ils ne sont responsables, ni en fait, ni en droit. Dès lors, ils laissent l'Empereur à découvert. Les ministres sans portefeuille le laissent à découvert, parce que, n'ayant point de responsabilité de fait dans la plupart des mesures critiquées, c'est le chef de l'État qui est atteint par les critiques. Le ministre d'État le laisse à découvert, parce que la responsabilité, en droit, pèse tout entière sur le chef de l'État, et qu'ainsi, selon la Constitution, bien loin de le couvrir, il n'a qu'à se laisser couvrir par lui, au grand détriment de celui-ci et à son propre avantage. — Encore si ces débats étaient fertiles ! Mais non ; ils ne sont que stériles et dangereux ; ils ont « plus d'une fois inutilement passionné l'opinion [3] », et ranimé des périls endormis.

Quel remède convenait-il donc d'apporter à cette situation déplorable ? — Il existait bien un remède préventif, que le décret de 1860 aurait pu, aurait dû placer à côté du mal. Le décret de 1860 aurait dû prévoir que la politique générale du Gouvernement serait passée en revue, et que, cette discussion n'ayant pas d'objet fixe, le champ de bataille en serait indéfini. Et dès lors, n'ayant aucun moyen de la limiter dans son objet, il aurait dû la limiter par le temps. Mais, aujourd'hui que l'habitude était prise de la prolonger exagérément, il était bien malaisé, il était impossible de la renfermer dans un temps déterminé ; cette mesure de prudence eût été exploitée comme

1. Lettre du 19 janvier 1867.
2. *Ibid.*
3. *Ibid.*

une mesure de réaction, et l'Empereur en eût tiré plus de désagréments que de bénéfices. — Non, le seul parti à prendre était plus radical ; il fallait supprimer l'adresse purement et simplement. Bien entendu, ce serait pour la remplacer par autre chose. Mais, quelle que fût l'innovation, elle serait préférable ; même la responsabilité ministérielle, qui ferait tomber des ministres, mais qui couvrirait l'Empereur ; même et surtout, de l'avis de Morny et d'Ollivier, le droit d'interpellation, qui, au lieu d'entasser les discussions en quelques jours, en préparerait l'éparpillement pendant toute la durée de la session : de telle sorte que le Gouvernement impérial recevrait, de temps à autre, quelques blessures légères, mais ne serait plus accablé, périodiquement, par une grêle de projectiles. — Cette opinion prévalut.

Vers la fin de l'année 1866, le bruit se répandit que l'adresse allait être supprimée. Les journaux officieux se montraient plus malveillants que d'habitude envers le parlementarisme, et les familiers des Tuileries réclamaient spécialement qu'on en finît avec un système trop favorable aux ennemis du régime. Ils étaient d'accord avec ce mauvais plaisant du Château qui avait exprimé son sentiment sous cette forme pittoresque : « Le projet de l'Empereur d'adapter l'adresse à la Constitution ressemble à l'idée saugrenue qu'aurait eu un horloger de remplacer le ressort d'une montre Bréguet par le ressort d'un tourne-broche. »

Enfin l'Empereur déclara, dans sa lettre au ministre d'État du 19 janvier 1867, que l'adresse n'avait « pas amené les résultats qu'on en devait attendre, » et le décret du même jour, article 8, disposa : « Sont abrogés les articles 1 et 2 de notre décret du 24 novembre 1860, qui statue que le Sénat et le Corps Législatif voteront... une adresse » annuelle en réponse au discours du trône.

L'entrée des ministres dans les Chambres est la condition nécessaire de la responsabilité ministérielle... Mais il n'y a pas forcément responsabilité ministérielle parce qu'un ou plusieurs ministres entrent dans les Chambres. Cette intervention des ministres dans les débats des Chambres peut être refusée, par crainte qu'elle ne mène au parlementarisme; et c'est bien pour ce motif qu'elle l'a été par la Constitution de 1852. Elle peut être accordée, comme l'accordera la Constitution de 1870, en même temps que la responsabilité ministérielle. Elle peut être enfin accordée comme palliatif, et c'est le cas ici,

comme transaction entre le système des Chambres muettes et le système parlementaire, avec des précautions en assez grand nombre pour qu'elle ne mène pas forcément au second. — En effet, Napoléon III cherche à réaliser un double but. Il reconnaît que le Corps Législatif, qui représente le pays, doit être en contact assez étroit avec le Gouvernement pour que sa parole soit entendue de celui-ci, pour que le Gouvernement ressente les impulsions qu'il lui donne; il reconnaît que le Corps Législatif se plaint justement d'être séparé du Gouvernement par une cloison étanche ; que, tant qu'ils ne communiqueront pas directement entre eux, l'action du Corps Législatif sera vaine, son contrôle illusoire. Il reconnaît aussi qu'il n'est pas toujours bon pour le Gouvernement de tenir la Chambre à l'écart, de la livrer à sa seule initiative, d'y laisser les meneurs semer leurs idées séditieuses, diviser les esprits, et grouper les mécontents ; qu'une telle indifférence se conçoit quand la Chambre est servile, endormie, apprivoisée, et qu'elle n'a nulle occasion de s'ingérer dans les affaires du Pouvoir Exécutif, comme cela était au début de l'Empire; mais que cette indifférence devient une imprudence impardonnable, le jour où la Chambre se réveille de sa torpeur, le jour où les mécontents commencent à murmurer et les intrigues à faire des dissidents, le jour où le Pouvoir est forcé de restituer peu à peu à l'Assemblée les droits qu'il avait confisqués, le jour enfin où elle retrouve, avec ses droits, sa virilité et son indépendance ; et qu'alors, il est de toute nécessité que le Pouvoir délègue, à cette Assemblée, des hommes habiles, ou un chef énergique, qui sachent éviter les conflits, répondre aux meneurs, rallier les dissidents, apaiser les troubles, et retenir par la persuasion ceux que les textes ne soumettent plus. Bref, l'Empereur reconnaît qu'un membre ou plusieurs membres du Gouvernement doivent assister aux séances du Corps Législatif et y prendre la parole. — Mais ensuite, il y a pour lui un autre but à poursuivre : c'est que ce membre ou ces membres du Gouvernement, ces messagers adressés au Corps Législatif, restent les serviteurs du souverain; que, spécialement commissionnés par le souverain pour cette mission de confiance, ils s'inspirent fidèlement, dans leurs messages et leurs communications, de ses vues et de ses désirs ; qu'enfin, tout en parlant devant le Corps Législatif, en se mettant à sa disposition pour le renseigner sur toutes les choses de la politique, ils ne lui soient point subordonnés, mais le dominent au contraire; et que, n'ayant rien à redouter de ses fantaisies, ils conservent la préoccupation exclusive de bien servir le chef de l'État, qui reste leur maître

unique et dont seul ils dépendent. — Cette conception originale, qui devait, comme l'adresse, donner satisfaction au Corps Législatif, sans diminuer l'autorité du Prince, se traduisit par deux tentatives de peu de durée : l'institution des ministres sans portefeuille, et l'extension considérable des pouvoirs du ministre d'État.

L'institution de ministres sans portefeuille est l'œuvre du décret du 24 novembre 1860, article 5 : « L'Empereur désignera des ministres sans portefeuille pour défendre devant les Chambres, de concert avec le Président et les membres du Conseil d'État, les projets de lois du Gouvernement. » — Billault et Magne furent nommés ministres sans portefeuille. Baroche, Président du Conseil d'État, en reçut également le titre. — Billault obtint, dans ce rôle, le plus grand succès. Il en était digne. Il put y donner toute sa mesure. Chacun de ses discours était un triomphe, que rendait, du reste, moins méritoire, le nombre infime des opposants. Mais enfin, il faisait preuve des plus rares qualités, éloquence souple, dextérité politique, ardeur courtoise. Il était toujours prêt à la riposte, toujours sur la brèche, et sa santé s'en ressentit.

L'esprit de cette innovation répondait parfaitement aux réflexions d'où elle était sortie.

Tout en désirant que des hommes d'Etat éminents intervinssent dans la discussion du Corps Législatif, avec une autorité suffisante pour ranimer les courages, fortifier les indécis, rendre à la majorité vigilance et cohésion, l'Empereur, toujours soupçonneux, toujours jaloux de ses prérogatives, voulait mettre obstacle à ce qu'ils devinssent jamais de grands chefs parlementaires ; il voulait qu'ils demeurassent ses délégués, et ne se crussent point indispensables à la prospérité du régime. — Les dispositions du décret reflétaient bien cette idée. La mission spéciale des ministres sans portefeuille était courte et restreinte. Ils n'avaient guère à intervenir qu'à l'occasion des débats de l'adresse et du budget ; pendant le reste de la session, ils soutenaient quelques rares projets de lois, ou s'en déchargeaient sur les conseillers d'État. Leur tâche était proprement politique, c'est-à-dire fort importante, mais brève ; assez brève pour qu'ils ne fussent pas toujours en vedette, ni trop prépondérants. En outre, si, pendant les sessions, ils occupaient, malgré tout, une situation prépondérante, en dehors des sessions, au contraire, leur rôle était notablement inférieur à celui de leurs collègues, qui avaient le maniement des affaires. Par là, il se faisait une moyenne convenable de privilèges et de désavantages, et ils étaient remis au

niveau commun. Au total, ils étaient placés comme d'utiles collaborateurs auprès du Président du Conseil d'État, qui, auparavant, sans avoir le titre de ministre, était seul chargé de fournir, à l'occasion, à la Chambre, des explications, ou de lui transmettre des communications politiques. Ils ne devaient point usurper sur ses fonctions ; ils ne devaient pas, profitant de la mission tout exceptionnelle qui leur était confiée, mettre leurs talents au service de leur propre ambition, mais, ainsi que tous les agents du Pouvoir Exécutif, si grands personnages qu'ils fussent, au service de l'Empereur.

Une question se posait : celle de savoir si tous les ministres avaient, ou non, le droit, d'après la Constitution, d'aller, eux aussi, soutenir en personne des projets de lois devant le Corps Législatif ; ou plutôt si le chef de l'État avait le droit de les déléguer à cet effet par un décret spécial. — En principe, en droit strict, il semblait que la Constitution ne s'y opposait pas. Elle n'admettait ni la solidarité ni la responsabilité ministérielle. Mais les ministres sans portefeuille allaient devant le Corps Législatif, non point comme ministres responsables, mais en qualité de commissaires du Gouvernement, au même titre que les conseillers d'État. Pourquoi n'en serait-il pas de même de tous les autres ministres ? Pourquoi chacun d'eux ne serait-il pas, lui aussi, transformé par décret en commissaire du Gouvernement, et ne remplirait-il pas, lui aussi, ce rôle devant la Chambre ? Il n'y en avait aucune bonne raison. — En fait, il en était différemment. En quelque qualité qu'ils y entrassent, par délégation spéciale ou générale, si tous les ministres entraient ainsi à la Chambre, on ne serait pas loin du parlementarisme complet, avec cabinet solidaire et responsable ; ce serait sans doute le dernier pas dans cette voie, avant d'atteindre le but. On le vit bien plus tard. Aussi l'Empereur s'en tint là pour le moment, et les ministres sans portefeuille, en même temps que le Président du Conseil d'État, restèrent seuls les interprètes de sa pensée devant le Corps Legislatif.

Cependant l'institution, comme l'adresse, avait ses défauts, qui, eux aussi, ne tardèrent pas à apparaître. Le grand tort des ministres sans portefeuille était de parler sans agir. Et, si, tout compte fait, cette situation leur était favorable, s'il pouvait être agréable à des orateurs diserts de prononcer force beaux discours, sans autre souci que de se ménager des applaudissements, ni le Corps Législatif ni le Gouvernement impérial n'avaient lieu de partager leurs sentiments. — Le Corps Législatif était fort mécontent de voir que ses

critiques et ses observations glissaient, sans les émouvoir le moindrement, sur ces orateurs brillants à qui il ne pouvait imputer les fautes qu'il relevait. « Vous refusez d'être responsables, messieurs les ministres, » leur disait M. de Pierre, « eh bien ! acceptez d'être blâmables ». Mais, comme ils recevaient légèrement des blâmes tout platoniques, la Chambre réclamait qu'on les rendît responsables ; et, somme toute, ne se louait guère de l'institution. — L'Empereur, et son Gouvernement, y trouvaient aussi un inconvénient très grave ; un autre effet de la même cause. « On avait eu le tort d'espérer, de gens ayant le rang et le titre de ministres, qu'ils consentissent, pour tous les cas et dans toutes les circonstances, à se faire les défenseurs officieux des ministres en exercice... » Mais quoi ! « Ils n'avaient, dans les faits à débattre, aucun intérêt personnel[1]... » Aussi ne soutenaient-ils pas résolument les actes de leurs collègues, et remplissaient-ils parfois avec mollesse leur devoir de champions du Gouvernement. Leur succès en était plus aisé ; mais le Gouvernement en était affaibli.

C'est pourquoi ils furent supprimés par le décret du 23 juin 1863.

Mais leurs fonctions ne le furent pas. « Les fonctions attribuées aux ministres sans portefeuille par le décret du 24 novembre 1860, » est-il dit dans ce décret du 23 juin, « sont placées dans les attributions du ministère d'État. »

Quel est le caractère, quelle est la portée de cette substitution du ministre d'État aux ministres sans portefeuille ?

Ce n'est qu'une mesure d'ordre, une mesure toute simple, affirme *le Moniteur*, pour « organiser plus solidement la représentation de la pensée gouvernementale devant les Chambres, sans s'écarter de l'esprit de la Constitution ». Ainsi les libéraux ne doivent point triompher. Car on proclame, plus formellement que jamais, le dogme de l'irresponsabilité ministérielle. On devance même leurs projets, on se met en travers de leur marche vers le parlementarisme. Les ministres sans portefeuille semblaient un embryon de cabinet. Le ministre d'État, lui, doit apparaître nettement comme un factotum de l'Empereur. — D'ailleurs, ainsi que le fait observer de Morny à E. Picard, pendant la discussion de l'adresse de 1864, « l'Empereur est maître, s'il le veut, d'envoyer au Corps Législatif des ministres et des vice-présidents du Conseil d'État ». Et, en effet, il donne délégation permanente au ministre présidant le Conseil d'État ; en qualité, d'ailleurs, de Président, comme cela avait lieu depuis 1852, et non pas de

1. Alf. Darimon, *L'opposition libéral sous l'Empire.*

ministre. — Il n'a pas renoncé au droit d'être plus libéral ; mais, en ce moment, il l'est moins ; et il ne le sera que s'il lui plaît. C'est toujours le système de libertés octroyées.

En fait, la mesure est une concession, malgré les démentis officiels. L'Empereur se flatte peut-être de l'espoir qu'il recouvre un peu de son autorité ; réellement, il n'en est rien, au contraire. — On a beau, dans son entourage, invoquer la Constitution de 1852, on y déroge plus complètement encore qu'on ne l'avait fait jusque-là. On en viole l'esprit, sinon le texte. La Constitution, de l'aveu général, s'opposait à ce que les ministres entrassent et parlassent au Corps Législatif. En instituant des ministres sans portefeuille, on avait encore pu les donner, nonobstant leur titre de ministre, pour des commissaires du Gouvernement chargés de missions politiques. Mais vraiment il n'était pas possible de donner pour un commissaire du Gouvernement, pour un factotum du souverain, ce ministre d'État, qui avait pleins pouvoirs, traitait toutes les questions, quand il lui plaisait, sans délégation spéciale pour chacune d'elles, qui, pourvu, à la différence des ministres sans portefeuille, d'attributions administratives, avait, non pas seulement le titre, mais la qualité de ministre. C'était bien plus évidemment qu'un factotum du Prince, bien plus qu'un commissaire,... c'était un chef de Gouvernement, qui représentait à lui seul toute une politique. Et dès lors, puisque la Chambre se trouvait en face d'un chef de Gouvernement, il y avait dérogation manifeste à la Constitution, qui avait pour caractère essentiel de placer le Gouvernement hors des Chambres. — Mais il y a plus : on peut affirmer que cette innovation, dont l'Empereur attendait son salut, était plus dangereuse pour lui que ne l'eût été l'application loyale de la responsabilité ministérielle elle-même.

Voici pourquoi. — Cette prépondérance que Napoléon III refusait, par tous les moyens, à ses ministres sans portefeuille, le ministre d'État, forcément, en jouit. Il est le porte-parole de l'Empereur, dit-on ; et, à ce titre, il concentre sur lui tous les regards, il glace les opposants timides, il obtient la déférence des libéraux eux-mêmes, il en impose à tous. Il ne représente pas, il absorbe tous les ministres, dont il défend l'œuvre et la personne avec plus ou moins d'empressement, selon qu'ils lui plaisent plus ou moins, et qui certainement ne sont plus ses égaux, eux qui administrent tel ou tel département, alors que lui, tout en ayant aussi un département à administrer, expose et discute les questions de politique générale. Il n'est plus là seulement pour donner à la majorité d'utiles indications ; il est

là pour triompher de ses hésitations et relever son courage, pour la dompter au besoin; et il ne partage avec personne cette tâche délicate ; car, en 1863, plus qu'en 1860, le besoin se fait sentir d'un politicien de premier ordre, d'un manieur d'hommes, qui gagne celui-ci, persuade celui-là, corrompe l'un, effraye l'autre, pétrisse les consciences dans ses grosses mains. Ainsi, non point factotum, mais porte-parole honoré de l'Empereur, premier ministre, grand chef de la majorité, le ministre d'État doit, tout naturellement, se saisir de la prépondérance qui a échappé à d'autres. — L'expérience le démontra, comme le raisonnement. Fould avait occupé plusieurs années le ministère d'État. Le comte Walewski l'y avait remplacé en 1860, mais il le quitta précisément quand furent attribuées au ministre d'État les fonctions des ministres sans portefeuille. Billault, le plus remarquable d'entre ceux-ci, hérita de lui, tandis que Baroche était nommé ministre de la Justice, et que Rouher lui succédait comme ministre présidant le Conseil d'État. Mais Billault mourut presque immédiatement, et Rouher devint enfin ministre d'État le 18 juillet 1863; il le resta jusqu'en 1869. On sait assez quelle habileté il déploya dans ce poste, et quelle place il conquit. Il devint ce qu'il était aisé de prévoir, en examinant avec attention le rôle exceptionnel qu'on lui attribuait, un vice-empereur. Il le devint plus rapidement et plus complètement qu'un autre ne le fût devenu, grâce à ses dons naturels. Mais il le devint parce que son rôle l'y poussait.

Et voici maintenant les conséquences de cette situation : un Corps Législatif, qui prend de plus en plus l'habitude de discuter et de se faire rendre des comptes ; qui trouve constamment en face de lui, non plus même des ministres sans portefeuille, ministres de la parole exclusivement, avocats de telle ou telle affaire, commissaires du Gouvernement, après tout, malgré le caractère spécial de leur mission, mais bien un ministre véritable, un véritable chef de Gouvernement sans responsabilité, chargé de conduire la majorité et de débattre toutes les questions ; un Corps Législatif, par conséquent, qui interroge, critique, combat, contrôle ce chef de Gouvernement, comme il ne pouvait contrôler et critiquer de simples commissaires de Gouvernement ; un Corps Législatif qui censure et juge désormais le Gouvernement stable de l'Empereur, comme la Chambre des députés censurait et jugeait les ministères responsables et passagers de Louis-Philippe ; — et, d'autre part, un ministre, non plus dirigeant, mais dominant, qui, par la force des choses, soutenant le poids de tout le Gouvernement, s'arroge peu à peu tout le pouvoir, enlève, en fait, à

l'Empereur, toute l'autorité que lui enlèverait un ministère responsable, et l'en prive, à lui seul, plus que ne l'en priveraient dix ministres. Car dix ministres ne se partagent pas toute l'autorité ; ils en détiennent une part, proportionnée à l'importance de leur département ; il reste, si l'on peut dire, une autorité suprême et totale qui enveloppe toutes ces fractions d'autorité. Or, celle-là, c'est le chef de l'État qui la détient, quand tous les ministres ne sont, comme ils l'étaient en 1852, que des agents administratifs ; c'est le chef de cabinet, quand il y a un cabinet responsable ; mais c'est peut-être plus encore le ministre d'État indispensable qui a la main dans tout, qui n'a pas à compter, comme le chef de cabinet, avec l'opinion de ses collègues, qui fait tout, et que ne gêne personne ; bref, c'est le vice-empereur, qui est plus empereur que l'Empereur.

En résumé, l'institution du ministère d'État eut pour effet d'augmenter l'action politique du Corps Législatif, de restreindre et d'énerver le Gouvernement personnel de l'Empereur. — Elle fut un gain pour l'opposition libérale qui trouva enfin devant elle un chef de Gouvernement à qui parler, au lieu de comparses dédaigneux ; un chef de Gouvernement irresponsable, en droit, mais responsable, en fait, sur qui elle avait prise moralement, à défaut de mieux. — Elle fut une grosse faute aux yeux des impérialistes prévoyants. Après la mort de Billault, de Morny avait demandé la suppression du poste où Napoléon III allait placer Rouher. Il considérait avec raison que la prépondérance du ministre d'État, c'était l'annihilation de l'Empereur. C'est pourquoi certains conseillers des Tuileries en arrivèrent, eux aussi, à préférer le retour franc au système des ministres solidaires et responsables ; l'Empereur, sans doute, serait moins annihilé par eux qu'il ne l'était par le ministre d'État, et, en tout cas, il serait déchargé d'une responsabilité injustifiée. Leurs instances se firent plus vives dans les dernières années du règne. Le décret du 19 janvier 1867 avait fait ce qu'il avait été question de faire en 1860 ; il avait autorisé les ministres, en vertu d'une délégation spéciale pour chaque affaire, à entrer au Sénat et au Corps Législatif. Dès lors, il n'y avait plus à prétexter que le ministre d'État était l'intermédiaire indispensable entre le Pouvoir Exécutif et le Pouvoir Législatif ; ce rôle d'intermédiaire n'était plus qu'une superfétation. Il fallait désormais avouer qu'il était bien ce chef de Gouvernement dont la Constitution de 1852 n'avait pas voulu ; mais un chef de Gouvernement d'une nature spéciale, dont le pouvoir ruinait forcément le Gouvernement personnel du souverain, tout autant que le pouvoir d'un chef

de cabinet responsable, et qui, par contre, laissait peser sur les épaules du souverain l'écrasant fardeau de la responsabilité. Et, que l'Empereur voulût restaurer le Gouvernement personnel, ou préférât le repos et l'irresponsabilité : dans les deux cas, la logique imposait la disparition du ministre d'État.

Le ministère d'État fut supprimé par décret du 17 juillet 1869, pour faire place à la responsabilité ministérielle.

III

La responsabilité ministérielle, bonne ou mauvaise, peu importe, a été rendue indispensable par la substitution de l'Empire à la République.

Le régime républicain institué par la Constitution de 1852, n'était rien moins que libéral. L'autorité était concentrée entre les mains du Prince-Président, comme elle le fut plus tard entre les mains de l'Empereur ; le Corps Législatif était à peu près bâillonné ; le Gouvernement échappait à toute influence parlementaire ; il appartenait tout entier au chef de l'État. Mais cependant, si celui-ci n'avait rien à redouter du peuple ni de ses représentants, du moins il y avait une échéance fixe à laquelle on lui demanderait des comptes, un jour viendrait auquel sa conduite, jusque-là arbitraire et sans contrainte, serait sanctionnée par le vote populaire. Dix ans sont, sans nul doute, une longue durée. Mais enfin, au bout de dix ans, le peuple le réélirait ou le congédierait. Cela suffisait pour que l'on pût dire, au moins en théorie, que le peuple était libre, que la nation demeurait souveraine.

Il n'en était plus ainsi, depuis que la Monarchie héréditaire avait remplacé la République. — La responsabilité ministérielle est la seule garantie de la liberté quand le Prince, déjà héréditaire, est encore irresponsable. Irresponsable, héréditaire, si le Prince reste alors le chef absolu du Gouvernement, forcément la souveraineté de la nation disparaît, puisque, ni par contrôle permanent, ni par élection périodique, elle ne trouve à s'exercer. Il faut, pour qu'elle trouve à s'exercer, qu'elle ait en face d'elle, non plus un Prince sur lequel elle n'a pas de prise, mais un Gouvernement qu'elle puisse contrôler, et changer, si bon lui semble, pour sanctionner ses critiques, c'est-

à-dire un ministère responsable. — Mais, dira-t-on, tel n'était pas le cas, puisque l'Empereur, lui, était responsable. Responsable ? oui, en droit ; non, en fait. Sa responsabilité, on la connaît ; on sait qu'elle était illusoire ; on sait comment le plébiscite posait la question ; comment le pays avait à choisir entre la monarchie et l'anarchie ; comment il était moralement et matériellement impossible que cette responsabilité constitutionnelle et métaphysique devînt jamais réelle et concrète. Dès lors, la situation était bien la même que dans toute Monarchie dont le chef, héréditaire, est en même temps irresponsable en droit. Et par conséquent, au régime parlementaire, à la responsabilité ministérielle, l'Empire devait se résoudre tôt ou tard, une fois que la nation revendiquerait sa souveraineté effective, à moins que le Prince ne préférât « franchir le pas périlleux qui sépare le régime autoritaire du despotisme [1] ».

D'autre part, la même solution était commandée, pratiquement aussi, par une autre considération. A partir de 1860, le Pouvoir Exécutif avait successivement rendu au Pouvoir Législatif un certain nombre des droits essentiels, politiques, ou proprement législatifs, qu'il avait confisqués en 1852. Droit d'adresse ; entrée, dans les Chambres, de ministres sans portefeuille, puis du ministre d'État ; facilitation des amendements ; publicité plus large, etc., tout cela avait mis entre les mains du Corps Législatif une influence politique considérable. Et partant, il y avait, comme le disait M. de Pierre au Sénat, « contradiction flagrante » entre « le droit de contrôle » restitué à la Chambre et « l'impossibilité de l'exercer » où elle se trouvait encore, faute d'avoir devant elle une autre responsabilité que celle de l'Empereur. « On ne donne pas les libertés et on ne les retient pas ensuite ; si vous donnez la liberté, donnez-nous en même temps toutes les conditions nécessaires pour que nous puissions nous en servir. » Ainsi donc, la responsabilité ministérielle était le terme fatal, vers lequel chaque réforme accomplie faisait avancer d'un pas. Sinon, toutes ces réformes étaient vaines, et le pays ne pouvait évidemment les tenir pour suffisantes. « En rendant la parole à la Chambre, en la mettant en communication avec le pays, on en fait un pouvoir politique qu'on ne peut laisser sans influence sur le Gouvernement [2]. »

1. Émile Ollivier, *L'Empire libéral*, Napoléon III.
2. Ed. Laboulaye, *Le parti libéral.*

Aussi bien, l'Empire avait intérêt à ce que le Corps Législatif fût satisfait. Car, tant qu'il n'aurait pas satisfaction, son énergie, sans emploi utile, se répandrait en discours violents, en intrigues sourdes; il en serait réduit à faire une opposition perpétuelle. Au contraire, cette énergie s'emploierait utilement dans les grands travaux auxquels l'associerait la pratique du régime parlementaire ; la majorité, au lieu de fronder *le* Gouvernement, soutiendrait *son* Gouvernement ; et, même quand ce Gouvernement tomberait, l'Empire ne ressentirait pas la moindre commotion ; tandis que, sans que le Gouvernement tombe, il est atteint chaque jour par les flèches qu'il reçoit.

Telles étaient les raisons contingentes qui militaient en faveur du régime parlementaire. Mais le parti libéral s'appuyait, avant tout, sur des raisons abstraites ; et il développait complaisamment la théorie de la responsabilité ministérielle.

IV

La responsabilité ministérielle, dans tous les pays, dans tous les temps, est à la fois légitime et avantageuse, tant pour la nation que pour l'Assemblée et pour le Prince. Dans tous les temps et dans tous les lieux, elle répond à la même nécessité. Dans tous les temps et dans tous les lieux, les mêmes conséquences en découlent. Actuellement, tous les sages politiques sont d'accord sur tous ces points, et réclament le passage de la doctrine aux actes, en le facilitant par quelques concessions.

Et d'abord, la responsabilité ministérielle a sa source dans le droit indiscutable et patent de la nation à se gouverner elle-même : de là la légitimité du système. A moins qu'on n'ose, dans nos États modernes, nier que la souveraineté nationale soit la base de l'État, — et l'Empire, au contraire, l'a proclamée telle, — on tombe d'accord, si l'on est logique et sincère, que la nation doit exercer un contrôle constant sur toutes les affaires, et, en toute chose, avoir le dernier mot. Or, ce contrôle constant, ce dernier mot en toute chose, évidemment le pays ne peut l'exercer, ne peut le prononcer lui-même : il est

trop tard, ou trop tôt, à notre époque, pour le Gouvernement direct. Il l'exerce par l'action, il le prononce par l'organe de l'Assemblée ; et c'est pourquoi l'Assemblée représentative, qui a reçu délégation générale du peuple, doit sans conteste être prépondérante, comme le peuple lui-même. « Si c'est au Pouvoir Exécutif, » dit Prévost-Paradol, « que ce dernier mot doit rester, l'Assemblée populaire n'est plus qu'un corps consultatif, et le despotisme est alors constitué. — Si, au contraire, le dernier mot reste à l'Assemblée populaire, c'est la nation même qui prononce sur son sort par ses représentants. » Et Laboulaye : « Veut-on gouverner en dehors de la Chambre et malgré elle ? Qu'on le dise, mais qu'on ne parle plus de liberté. »

Cela étant, pour que la Chambre possède cette prépondérance qui lui est due, comme mandataire de la nation, il faut que le contrôle qu'elle exerce sur le Pouvoir Exécutif soit effectif, permanent, efficace ; et qu'elle ait, pour cela, des moyens effectifs, permanents, efficaces, à sa disposition.

Ces moyens, il y en a deux qui sont essentiels, dont l'Empire autoritaire n'a pas pu frustrer l'Assemblée, et qui sont législatifs. Le premier, c'est le vote des lois ordinaires. Le second, c'est le vote de la loi du budget, c'est le droit pour la nation de consentir l'impôt, qui est un des principes fondamentaux du droit public moderne.

Mais, en sus de ces moyens essentiels de contrôle, il en est un autre, qui est plus constant, qui n'est pas moins efficace : c'est le renouvellement des ministères par le jeu de la responsabilité ministérielle. Il est indispensable que le Gouvernement, en prenant le mot dans son sens restreint, en entendant par là l'organe agissant du Pouvoir Exécutif, soit représenté par un ministère solidaire, responsable, amovible. Le chef de ce Gouvernement est, d'ordinaire, choisi par le chef de l'État, Président de la République, Roi, Empereur. Peut-être vaudrait-il mieux que cette désignation fût faite par l'Assemblée elle-même, pour un temps indéterminé ; le droit de l'Assemblée, qui n'est, en somme, que le droit souverain de la nation, serait ainsi mieux respecté ; et le chef du cabinet élu par les représentants de la nation, serait investi d'une bien plus haute autorité sur le pays, sur ses collègues, auprès du chef de l'État. Mais enfin, il est parfaitement admissible qu'il continue à être nommé par celui-ci. Seulement, toute autre transaction est impossible. La théorie exige, exige impérieusement, catégoriquement, que le chef de Gouvernement groupe autour de lui un cabinet dont les membres soient solidaires entre eux ; que ce cabinet homogène soit respon-

sable devant l'Assemblée, que l'Assemblée, enfin, puisse le changer, et soit de la sorte, en dernière analyse, maîtresse du Gouvernement. Ce système est la garantie même des deux moyens de contrôle essentiels : « Sans cette garantie, les Chambres n'ont qu'une influence précaire ». — En effet, elle seule donne bien aux représentants la faculté de faire prévaloir régulièrement, incessamment, leur volonté, comme le veulent la justice et la raison. Et c'est cette faculté, et la façon dont l'Assemblée en fait usage, qui témoignent à tous qu'elle détient vraiment l'autorité qui lui est due. C'est par la façon aussi dont elle en fait usage qu'elle a prise sur le Gouvernement, et qu'elle se met à l'abri des entreprises qu'il pourrait faire sur ses droits essentiels eux-mêmes, le vote de la loi et des impôts. Sans cette faculté, sans cette garantie, l'Assemblée peut tout craindre pour la puissance qui lui reste. Grâce à elle, rien ne menace plus sa puissance, et sa prépondérance est assurée. — Et ainsi est assurée, du même coup, la marche de l'État conformément aux vœux du pays. La minorité du pays, qui est contraire au Gouvernement soutenu par la majorité de la Chambre, n'a pas à redouter d'être opprimée par lui, parce que la minorité de la Chambre le surveille jalousement, met obstacle à ses fantaisies, et, au besoin, trouve des concours pour le renverser. La majorité du pays, qui l'a nommé, par l'intermédiaire de la majorité de la Chambre, gouverne par lui, ainsi qu'il est juste et normal. Et, si c'est là le propre de la liberté politique, le régime parlementaire, mû par le jeu de la responsabilité ministérielle, est donc bien, avec la garantie suprême des droits de l'Assemblée, « la plus forte garantie de la liberté publique [1] ».

Ici, une grave objection est généralement soulevée. — Si le Gouvernement prend son origine dans la Chambre, si son existence dépend d'elle, la Chambre tyrannise le Gouvernement. La minorité ne se contente pas de le « surveiller jalousement », d'épier ses moindres bévues, de chercher des concours pour le renverser à la suite d'une faute lourde, comme il serait souhaitable ; elle intrigue dans les couloirs, obtient des défections coupables par des marchandages de portefeuilles, et dégoûte le pays, par ses turpitudes, de l'anarchie parlementaire. La majorité ne se contente pas, comme il serait souhaitable, d'appuyer le Gouvernement de son choix, et de lui fournir des indications utiles ; elle le tient à sa merci, lui accorde son vote en échange de bureaux de tabac, se sert de lui comme d'un valet et l'énerve par ses exigences. Minorité et majorité enfin ne se contentent

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*

pas, comme il serait souhaitable, de contrôler méticuleusement sa conduite ; elles s'ingèrent abusivement dans les affaires les plus délicates et les plus secrètes, mettent le désaccord entre ses membres et le désordre dans l'État. C'est là surtout, c'est dans cette ingérence brutale et irréfléchie, qu'est le vice essentiel du régime parlementaire ; voilà à quel fâcheux résultat conduit la pratique de la responsabilité ministérielle.

A cette objection, on a cherché souvent de bonnes réponses, sans les trouver ; les réponses faites ont consisté, la plupart du temps, à montrer ou à proposer des palliatifs aux excès du système. — « On met », dit Laboulaye, « le Gouvernement dans les Chambres. Qu'entend-on par là ? Que les députés deviendront maîtres de l'administration ? Non, c'est une crainte exagérée. Même en Angleterre où les Chambres sont toutes-puissantes, ce sont les ministres qui gouvernent, et non pas le Parlement ». Ainsi, dans le fait, les inconvénients du système ne sont pas si graves que le prétendent ses adversaires. En général, les grandes questions politiques, qui seules peuvent engager la responsabilité ministérielle, sont seules aussi abordées par les représentants, et ne leur laissent pas le loisir de gêner le fonctionnement de l'administration. Atténuation considérable au mal qu'entraîne avec soi le parlementarisme, palliatif qui provient de la pratique même de la responsabilité. — Autre palliatif : l'adjonction à la Chambre populaire d'une seconde Chambre, dont le concours dans toutes les affaires, soit politiques, soit administratives, sera nécessaire au même titre que le sien. Cette seconde Chambre jouera un rôle modérateur de première utilité. Elle fera disparaître tout danger d'anarchie parlementaire. — Autre palliatif enfin : le droit de dissolution. Si l'Assemblée populaire, trop anarchique, bouleversait tout dans l'État, le chef de l'État réclamerait de la nation une Assemblée plus disciplinée, qui établisse et soutienne un Gouvernement stable, et qui sache conserver sa prépondérance, sans affaiblir la puissance légitime et indispensable de l'organe exécutif.

Ces réponses sont judicieuses, non convaincantes ; ces palliatifs atténuent le mal, mais ne le guérissent pas. — Le jeu de la responsabilité ministérielle excite sans doute le goût des hautes discussions politiques, puisque c'est, en principe, la victoire ou la défaite de telle ou telle doctrine qui est cause de la formation ou de la chute d'un ministère. Mais il reste encore assez de loisirs aux représentants pour s'immiscer, à tort, dans les détails de l'administration, et pour entraver son fonctionnement. D'autant plus que, si leurs convoitises

personnelles les poussent à soulever des questions de politique générale pour faire tomber leurs adversaires du pouvoir, et s'y élever eux-mêmes, elles les poussent également, et plus encore, à soulever, dans le même but, des questions oiseuses, à chicaner les ministres sur des futilités, au grand dommage des affaires publiques ; car l'on sait de reste que les ministères tombent moins souvent à propos de questions importantes qu'ils ne glissent sur des « pelures d'orange » inaperçues de tout le monde. — L'institution d'une deuxième Chambre est certainement une garantie d'ordre et stabilité. Mais cette deuxième Chambre, sous peine d'être le double de la première, ne peut avoir une origine populaire, au moins aussi directe. N'est-il pas supposable, par conséquent, qu'elle n'aura pas assez de prestige et de force morale pour résister impassiblement aux entraînements de sa rivale, et que, si elle la modère un temps, elle retardera, soit, mais n'empêchera pas le désordre. — Quant à la dissolution, elle est évidemment une arme utile dans les mains du Gouvernement. Mais elle est une arme dangereuse pour celui-là même qui s'en servira, une arme difficile à manier, et qu'il n'emploiera, par conséquent, que dans des cas très graves, et quasi-désespérés. Avant qu'il l'emploie, « le parlementarisme néfaste » aura produit tous ses funestes effets.

Aussi bien la vérité est ailleurs. Il est puéril de prétendre réfuter complètement les fortes objections que l'on oppose au parlementarisme, comme il serait puéril de croire que ces objections irréfutables le condamnent absolument. Il n'y a rien d'absolu en politique ; et il n'y a rien d'excellent. Il ne s'agit pas de découvrir un système parfait, qui n'existe point ; il s'agit de découvrir le système préférable, ou, si l'on veut, le moins mauvais. — Or, il faut bien avouer qu'avec le parlementarisme, le Pouvoir Législatif empiète forcément sur le Pouvoir Exécutif. Mais quoi ! si l'on fait du respect de la souveraineté nationale la base de sa doctrine, on est tenu d'accepter le parlementarisme, malgré ce très réel inconvénient. Car, sinon, l'Exécutif empiètera forcément sur le Législatif. Plusieurs fois déjà, au cours de cette étude s'est présentée la même idée, qui est des plus essentielles : il n'y a jamais séparation absolue des Pouvoirs, il y a collaboration des Pouvoirs ; mais collaboration dans laquelle l'un d'eux, ayant la prépondérance, est amené à empiéter sur les attributions de l'autre. Lequel vaut-il mieux que ce soit ? toute la question est là. C'est le Pouvoir Exécutif, avec le Gouvernement personnel. C'est le Pouvoir Législatif, avec le Gouvernement démocratique et constitutionnel. Tel est le cas ici. Quelques dangers qui puissent en résulter, on doit

s'y résoudre. — D'ailleurs, cet empiètement continu du Législatif sur l'Exécutif, cette ingérence abusive dans les affaires du Gouvernement, et même de l'administration, cette activité même excessive, peuvent, à plusieurs points de vue, avoir certains avantages, en particulier celui de tenir en haleine les ministres et leurs agents. — Et puis, il existe, au-dessus des ministres, une bureaucratie hiérarchisée et très nombreuse, dont on médit souvent, à juste titre, mais qui possède « la tradition », et qui, à cause de cela, rend à l'État les plus grands services, et assure, par tout le pays, malgré les crises superficielles que le pays aperçoit uniquement, le fonctionnement permanent et régulier de nos institutions, dans leur ensemble et dans leurs moindres détails : de sorte qu'on aurait tort de s'effrayer trop vite du trouble qui règne dans les rapports des ministres et des députés ; les Gouvernements sont passagers, mais l'administration est stable ; et le désarroi du Gouvernement, et la licence du Pouvoir Législatif, n'ont pas d'aussi graves conséquences qu'on le croit habituellement sur la marche des affaires courantes. — Enfin, quoiqu'il en soit, on ne discute pas avec la nécessité. On accepte en bloc, ou l'on rejette en bloc. Qui veut le Gouvernement libre et représentatif, qui veut le Gouvernement constitutionnel et démocratique fondé sur la volonté du peuple, qui rejette le Gouvernement personnel et le césarisme, acceptera, en bloc, le régime parlementaire.

De ce que la responsabilité ministérielle est légitime et avantageuse pour la nation et l'Assemblée populaire, il ne s'ensuit pas qu'elle soit contraire aux intérêts du Prince. Bien loin de là ; elle lui est avantageuse également.

Elle le couvre. — Certes, elle n'a pas si bien couvert Louis-Philippe qu'il ne soit tombé. Mais il y a eu des monarques absolus, qui sont tombés comme les monarques constitutionnels. C'est toujours au trône que les Révolutions s'attaquent, et peu leur importe d'ordinaire quels Princes s'y asseoient. Mais pourtant, il paraît bien que les Princes ont d'autant plus à craindre des agitations populaires qu'ils sont plus en vue et plus puissants, et que des souverains absolus et responsables ont plus à redouter de l'émeute que des chefs d'État dont la politique consiste à n'en pas avoir, que des chefs d'État qui règnent tout simplement et laissent le Gouvernement à leurs ministres, et que leurs ministres, en revanche, déchargent de toute responsabilité. C'est pourquoi de Maupas, se préoccupant de l'avenir de la dynastie, réclamait, dans son discours au Sénat du 5 février 1869, le retour au parlementarisme. Il faut, disait-il, créer une autorité

intermédiaire, qui couvre la couronne ; c'est le seul moyen de conjurer le danger que court en ce moment l'Empire. — En effet, le plus pressant, pour les impérialistes, est certainement de débarrasser l'Empereur de l'énorme responsabilité qui pèse sur lui et sur l'Empire. C'est encore là l'un des *leit-motivs* de cette étude ; ce qui se conçoit, puisque la translation de la responsabilité de l'Empereur aux ministres est le but et le critérium de la transformation poursuivie. Il faut le répéter une fois de plus, avec Prévost-Paradol : « Le Gouvernement personnel n'a aucun moyen d'échapper au poids toujours croissant de ces griefs accumulés sur une seule tête, et doit, tôt ou tard, y succomber ;... » si le régime tient à vivre, il sacrifiera donc le Gouvernement personnel. Sans doute, on l'a bien également répété maintes fois, la responsabilité de l'Empereur est illusoire, grâce à l'habile jeu du plébiscite... Soit ; et c'est donc le peuple qui est joué, et l'Empereur qui triomphe. Mais jusques à quand ?... « le Gouvernement personnel doit, tôt ou tard, succomber... » au poids croissant de ces griefs. Après l'excès du pouvoir, la ruine du pouvoir : s'il est sage, l'Empereur satisfera le peuple, au lieu de le pousser à la violence en le rebutant. Cette solution est inévitable, en tout temps, puisqu'en tout temps, à moins de vouloir « y succomber », le chef de l'État est obligé de passer à d'autres la responsabilité totale du Gouvernement ; elle l'est d'autant plus, actuellement, que l'Empereur, qui vieillit, en abandonne à d'autres la direction : ce qui rend la situation si choquante, que de Persigny lui-même, qui, cependant, a peu de goût pour le parlementarisme, dit, dans une boutade, à M. de Talhouët : « Si l'Empereur veut laisser aux ministres tout le poids du Gouvernement, qu'il leur accorde du moins la responsabilité. Elle dégagera la personne de l'Empereur vis-à-vis du pays ». — De la sorte, au lieu de se porter sur l'Empereur, au lieu de le harceler quotidiennement, les critiques qu'on ne peut enchaîner et les blâmes qu'il faut subir dévieront sur les ministres ; et la chute périodique des cabinets donnera satisfaction aux mécontements périodiques de l'opinion.

Mais le système de la responsabilité ministérielle a d'autres avantages pour le Prince que de mettre son trône à l'abri des Révolutions. — C'est grâce à la responsabilité ministérielle que le souverain a toujours près de lui des conseillers prudents, qui, certes, lui apportent leur concours dévoué et l'aident à réaliser ses vues, mais qui, engageant leur responsabilité par leur contre-seing, l'arrêtent sur les pentes périlleuses, et le détournent d'aventures dans lesquelles des ministres dociles et irresponsables se précipiteraient à sa suite.

Grâce à la responsabilité ministérielle, le chef de l'État sait exactement ce qu'il peut ou ne peut pas faire : selon que la minorité est plus ou moins forte, selon que la majorité est plus ou moins compacte, le cabinet agit avec plus ou moins de fermeté, ou évolue avec plus ou moins de prudence. L'attitude de la Chambre est pour le cabinet, et partant, pour le chef de l'État, un sûr baromètre, dont les indications leur marquent la conduite à tenir.

Ce système de la responsabilité ministérielle permet encore au Prince, non plus de donner des ordres à la Chambre, mais de la diriger par l'intermédiaire du chef de cabinet ; ce qui est tout le secret du Gouvernement constitutionnel. — Il est vrai que la Chambre contrôle librement les actes du ministère et même de l'administration ; elle a le dernier mot en toute chose. Mais cela n'empêche pas que le chef de Gouvernement qu'elle soutient, et qui ne vit que par elle et sous son contrôle, ne puisse, de son côté, agir sur elle, et, jusqu'au jour de la chute, avoir sur elle autant d'empire qu'elle a de pouvoir sur lui. Ainsi, le Gouvernement n'est pas absolument prisonnier de l'Assemblée ; et même le chef du Gouvernement auquel, de son plein gré, elle prête son appui, peut fort bien l'amener par persuasion au point qu'il désire, et obtenir de meilleurs résultats qu'un chef qui lui serait imposé par le Prince, et sur qui elle n'aurait pas de prise. — Or, cette action, sur la Chambre, du chef du Gouvernement responsable, répond généralement aux vues du chef de l'État ; peut-être est-ce lui qui l'inspire. En effet, outre que, par son prestige, il conserve, malgré le parlementarisme, une influence légitime, morale surtout, mais très forte, sur la marche de l'État, c'est lui qui nomme et choisit le chef du Gouvernement ; et si, parfois, ce chef du Gouvernement lui est imposé par le sentiment unanime de la majorité, souvent aussi, il a le libre choix entre deux ou plusieurs candidats, et, par conséquent, il choisit celui qui partage le mieux ses opinions et ses vues. Dès lors, quand ce chef du Gouvernement usera de son prestige et de son talent pour grouper la majorité et diriger l'Assemblée, le chef de l'État la dirigera, en quelque sorte, par sa main, mieux qu'il ne la pouvait diriger par la main d'un ministre d'État irresponsable.

Cela en temps ordinaire. Mais, si la mauvaise volonté de la Chambre devient évidente, si elle est indocile aux conseils les plus sages du Gouvernement, — alors, le Gouvernement et le chef de l'État, de concert, ont à leur disposition le droit de dissolution. Le parti libéral est très favorable au droit de dissolution. Il en reconnaît

la nécessité, il en fait un ressort habituel de la machine politique. Avec cette réserve que la dissolution ne sera pas prononcée plus d'une fois, au cours de la session, de concert entre le Gouvernement et le chef de l'État, il accorde parfaitement qu'il est bon qu'ils puissent renvoyer devant le pays une Chambre affolée et brouillonne, qui ne remplit aucun rôle sérieux. — Là encore, le système des cabinets responsables est avantageux pour le Prince. Couvert par son Gouvernement, le Prince est dans une situation très favorable pour prononcer la dissolution. Si elle tourne contre le Pouvoir, on ne s'en prendra pas à lui, mais au Gouvernement responsable. Ayant cette certitude, il n'est pas gêné par la crainte d'un insuccès ; il est beaucoup plus libre dans ses mouvements que s'il devait assumer toute la responsabilité d'une dissolution périlleuse.

Enfin, si l'intérêt du Prince n'est pas seulement un intérêt égoïste ; si le Prince, avant tout, fait son propre intérêt de l'intérêt de l'État, ce n'est pas seulement à prendre une part active au Gouvernement qu'il doit s'attacher ; mais c'est, bien plutôt, à donner à l'État un Gouvernement fort, quand même ce Gouvernement devrait agir sans lui, et pourvu qu'il ne le tienne point à l'écart de ses conseils. — Or, il ne peut y avoir de Gouvernement plus fort qu'un cabinet solidaire et responsable, puisque son existence même implique qu'il est soutenu par la majorité de l'Assemblée représentative, c'est-à-dire par la majorité de la nation. Ce Gouvernement-là peut tout, comme disent les Anglais, « excepté changer un homme en femme ». Il s'en faut d'ailleurs que ce Gouvernement agisse sans l'aveu du souverain, en dehors de lui : on vient de le voir. — Mais, en tout cas, il ne peut agir contre lui. Car, s'il prétendait agir de la sorte, le souverain aurait, dans cette occasion exceptionnelle, le moyen d'exiger le respect qui lui est dû, et de recouvrer son influence légitime. Il y a une autre sorte de dissolution que la dissolution prononcée de concert par le chef de l'État et le chef du Gouvernement ; c'est la dissolution « proprement royale », selon l'expression de Prévost-Paradol, ou « impériale », que le chef de l'État prononce seul, « pour appeler la nation à confirmer ou à détruire une majorité et un cabinet ». On admet que cette seconde forme de dissolution ne peut, de même que la première, être employée plus d'une fois dans le cours d'une législature. Avec cette réserve, il appartient au chef de l'État de l'employer, si le cabinet, ne se contentant pas de décider sans lui, refuse de l'admettre à ses délibérations avec voix consultative, et cherche à le priver même de cette part modeste et légitime de pouvoir, que sa dignité propre, et

aussi le bien de l'État, lui font un devoir de conserver. — Ainsi, un Gouvernement fort : voilà encore un avantage que trouve dans le parlementarisme le Prince plus soucieux des intérêts de la nation que de ses intérêts personnels ; le droit de renvoyer ce Gouvernement devant le pays : voilà, pour le Prince, la garantie qu'il n'en résultera jamais, à son propre détriment, de désavantage excessif.

Pour conclure, le souverain doit adopter le système parlementaire et assurer le jeu de la responsabilité ministérielle avec autant d'empressement que la nation et l'Assemblée en mettent à les réclamer. Autant qu'à elles, cette innovation lui importe ; il en tirera d'aussi grands bénéfices.

Mais ce n'est pas seulement au nom du droit et de la logique que le parti libéral demande le rétablissement des institutions parlementaires ; et ce n'est pas seulement en faisant valoir le profit que tout le monde peut en attendre. C'est au nom même de la nécessité pratique. La nécessité impose les institutions parlementaires, dès que l'on reconnaît la souveraineté nationale.

On ne se soustrait réellement à la nécessité du parlementarisme qu'en refusant la souveraineté au peuple ; qu'en faisant de la souveraineté l'apanage d'une dynastie ou d'une caste ; qu'en niant absolument les principes modernes. Car alors, si le peuple n'est plus souverain, il ne reste qu'à supprimer la représentation nationale. Le Prince, ou la caste dirigeante, agissent arbitrairement ; et il n'y a pas à chercher comment l'accord s'établira, au moyen de quelles institutions, entre eux et la nation.

Mais, du moment que la nation est déclarée souveraine, et du moment qu'elle a des représentants auxquels est délégué l'exercice permanent de sa souveraineté, il n'est pas possible que cette souveraineté demeure longtemps illusoire ; et il devient indispensable que le Pouvoir Exécutif s'accorde constamment avec le Pouvoir Législatif, il devient indispensable que le Gouvernement s'accorde avec l'Assemblée : sans quoi celle-ci, au nom de la nation, l'entravera ou l'arrêtera dans sa marche, à moins qu'il ne se décide à un coup de force ; il devient indispensable enfin, s'il ne se résigne pas à subsister misérablement par la perfidie et la violence, qu'il vive au moins en bonne intelligence avec la majorité de l'Assemblée : « Ou bien il ne faut pas avoir de représentation nationale, ou bien il faut que le Gouvernement s'entende avec elle, c'est le bon sens qui le dit [1]. »

1. Ed. Laboulaye, *Le parti libéral.*

En effet, que l'on suppose que de récentes élections viennent d'envoyer à l'Assemblée une majorité contraire au Gouvernement; et c'est là ce qu'il y a lieu de prévoir: autrement, l'entente réclamée existerait, et la question ne se poserait pas. Que va-t-il alors se passer?

Si cette majorité hostile n'oublie pas tout de suite les promesses qu'elle a faites aux électeurs, il est naturel qu'elle critique, censure et combatte impitoyablement le Gouvernement contre lequel elle a été élue. Et, à ces critiques, il est besoin d'une sanction. Sinon, elles sont vaines; et, au lieu de se calmer, faute d'objet, elles s'envenimment et s'exacerbent; de là à une catastrophe, il n'y a qu'un pas.

Or, dans la circonstance, et si l'on applique l'hypothèse à l'organisation actuelle de l'Empire, où est la sanction nécessaire? où la conclusion de la crise? — La responsabilité de l'Empereur donne-t-elle satisfaction aux critiques du Corps Législatif? Non, évidemment; parce que le Corps Législatif ne peut espérer la sanction de ses critiques de la mise en œuvre de cette responsabilité. Cela, pour deux raisons. La principale est que la Constitution ne rend l'Empereur responsable que devant la nation, exclusivement; et l'on sait de reste que, de la façon dont elle est comprise et dont elle fonctionne, cette responsabilité de l'Empereur devant la nation est illusoire et métaphysique. La seconde est que, sa responsabilité existât-elle en droit devant le Corps Législatif, l'Empereur est trop haut placé pour qu'elle soit autre chose encore qu'illusoire et superficielle; au surplus, par quoi se marquerait-elle, alors qu'il est investi d'un pouvoir permanent, héréditaire, insaisissable? — Ces critiques du Corps Législatif tombent-elles donc sur les ministres? et la chute des ministres en est-elle la conséquence et la sanction? Pas davantage, puisque ce serait là précisément l'effet du régime parlementaire et de la responsabilité ministérielle, qui sont en question, et que la Constitution de 1852 a repoussés. — Alors, plus d'issue. Forcément, le Corps Législatif, dont la majorité est supposée hostile au Gouvernement, en est réduit, malgré lui, à l'opposition persistante, inintelligente, systématique. « Le voilà obligé de s'attaquer à une abstraction, d'accuser le Gouvernement, l'Administration, etc., et de frapper à tort et à travers sans savoir où portent ses coups[1] ». S'il n'a pas le droit d'interpellation, si on lui refuse le droit d'adresse, le Corps Législatif use des droits proprement « législatifs » dont on ne peut priver, sans l'anéantir, une Assemblée législative, et sans substituer franchement la

1. Ed. Laboulaye, *Le parti libéral.*

dictature au régime actuel, autoritaire, mais constitutionnel. Il fait de chaque discussion de loi l'équivalent d'une interpellation ; il rejette tous les projets qui lui sont soumis ; l'énergie du Pouvoir se brise contre son inertie. En particulier, la discussion du budget lui fournit l'occasion de passer en revue les fautes, les « crimes » du Gouvernement. Il prolonge les débats, il instruit son procès devant le pays attentif. Il va plus loin, il refuse le budget. Encore un coup, si le Gouvernement passe outre, il renverse tous les fondements de l'État moderne, il se résoud à la dictature permanente, au despotisme sans fin ; l'entreprise est si folle, dans la France du XIX^e^ siècle, qu'il n'y peut même songer. Donc, le voilà tenu en échec. Plus d'argent, plus de fonctionnaires, plus rien : le mécanisme politique est cassé net. Et cette catastrophe est d'autant plus à craindre ; il est d'autant plus à redouter que le Corps Législatif pousse les choses à l'extrême, que son indépendance lui a été plus largement restituée, qu'on lui a rendu des moyens d'action politiques et législatifs plus nombreux, que sa torpeur du début a fait place plus complètement à l'animation bourdonnante, à l'activité sans trêve des grandes Assemblées représentatives. En somme, son agitation devient effrénée, l'existence du Gouvernement intolérable ; la nation s'échauffe ; l'État ne vit plus qu'au jour le jour ; et demain peut-être il s'arrêtera brusquement. Alors, que veut-on, et où va-t-on ?

Cette fois, dira-t-on encore qu'il y a des remèdes à la situation, en dehors de la responsabilité ministérielle ? Et, s'il y en a, quels sont-ils ? Il y en a deux, qui ont le même but, et dont on attend le même résultat : le renouvellement périodique, et la dissolution du Corps Législatif. — Le renouvellement normal et périodique de la Chambre est l'équivalent d'un plébiscite périodique et normal, qui donne le choix au peuple entre le Gouvernement et l'Assemblée. — Si la solution presse trop, si l'Assemblée, par exemple, refuse le budget dès la première année de la législature, si l'on ne peut attendre, pour consulter le peuple, l'expiration de son mandat, la dissolution permet d'avancer l'heure de cette consultation. La dissolution, on le sait, est en faveur auprès des libéraux ; comment cela ne serait-il point, alors que l'Angleterre en fait un si fréquent et si utile usage ! La dissolution, faite de concert par le chef de l'État et le chef du Gouvernement, est l'équivalent d'un plébiscite irrégulier, exceptionnel, qui présente tous les avantages, et ne présente aucun des inconvénients du plébiscite proprement dit. Le peuple n'est pas mis dans l'impossibilité de donner un libre avis, par la façon ingénieuse dont la question est

posée. Il se décide impartialement et librement. Librement, en confirmant le mandat de ses représentants, il les approuve; en le leur retirant, il les blâme, et donne raison au Gouvernement.

Que le renouvellement de la Chambre suive l'expiration de son mandat, ou sa dissolution par le Gouvernement, l'alternative est la même.

Ou bien le pays a approuvé le Gouvernement, et lui a envoyé une majorité disposée à le soutenir. Alors, la crise est conjurée; le Gouvernement est vainqueur, le Gouvernement triomphe. Jusques à quand ? là est la question. Ce triomphe n'est que momentané. Tôt ou tard, des conflits de même nature se représenteront ; et il n'est guère probable qu'ils tournent tous aussi avantageusement pour lui. Enfin, soit ! il triomphe actuellement !

Mais il est un autre cas possible; et c'est le plus intéressant, si l'on veut aller jusqu'à la fin du raisonnement... Ou bien le pays a donné tort au Gouvernement et réélu une majorité opposante. Alors, de compliquée, la situation devient inextricable. Une seconde dissolution est impossible. Outre qu'elle précipiterait le péril, en irritant le pays, le pays, à coup sûr, réélirait les mêmes représentants. Si le Gouvernement est audacieux et sans scrupules, pour la dernière fois, il peut tenter l'aventure : jeter à bas d'un coup de pied toutes les institutions constitutionnelles, et, par la force, imposer l'arbitraire. Il est acculé au coup d'État. Reste à savoir si la tentative réussira. Aussi bien cette solution violente n'est pas une solution. C'est d'une solution normale et légale que l'homme d'État se préoccupe. Il n'en existe plus qu'une; c'est que le Gouvernement s'en aille, c'est que le chef de l'État change ses ministres, et donne à la représentation nationale, à la nation elle-même, des ministres qui lui conviennent, un Gouvernement qui soit d'accord avec la majorité de l'Assemblée, puisque le Gouvernement actuel n'a pu vaincre la majorité ni convaincre la nation. « Le ministère devra se rendre à ce jugement d'appel, et au verdict national qu'il aura lui-même sollicité[1] ». Donc, les ministres s'en vont; à moins qu'ils ne cèdent à la Chambre, et que la Chambre ne les absolve; mais cela semble peu probable, après une telle lutte ; et, au surplus, il faut pousser l'argumentation jusqu'au bout, pour épuiser l'hypothèse... — Or, qu'est-ce à dire, et que signifie ce départ des ministres battus, et leur remplacement par d'autres, selon les vœux de la Chambre ? sinon que, bon gré mal gré, fonctionne le régime parlementaire; sinon que, bon gré mal gré,

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*

le chef de l'État, l'Empereur lui-même, est obligé, en dernière analyse, d'assurer le jeu régulier de cette responsabilité ministérielle qu'il a si ardemment combattue et qu'a rejetée la Constitution? Et alors si, bon gré mal gré, le souverain est obligé, par la force des choses, par la logique des événements, d'en arriver là, à travers mille difficultés et mille périls, n'est-on pas amené tout naturellement à conclure : qu'il eût mieux fait de commencer par où il a dû finir, et de s'éviter tout risque et tout ennui, en acceptant, de prime abord, ce que la nécessité lui impose?

A une seule condition, le chef de l'État échappe à ce dilemme : la dictature, ou la soumission aux exigences de l'Assemblée; c'est à condition que l'Assemblée n'aît aucune exigence, tout simplement, et que, renonçant à son droit de guider le chef de l'État dans le choix du Gouvernement et de le contraindre à le changer, elle se contente de recevoir de sa main, passivement, le Gouvernement qui lui convient. Il faut que la nation soit muette et docile; il faut que la Chambre soit docile et muette; et que la Chambre et que l'opinion se plaisent dans leur servitude. — Or, cette situation a été celle de l'Empire autoritaire; et ainsi il a pu atteindre son apogée. Il n'en est plus de même. L'opinion publique s'est réveillée ; sur les charbons déjà presque éteints, le vent de la liberté a couru, la flamme s'est élevée de toutes parts. Le Corps Législatif est démuselé. Désormais le Pouvoir n'a plus à compter sur l'abdication de la nation, sur la complaisance de ses représentants. Désormais, il a le choix uniquement entre le parlementarisme et la dictature. Désormais, il est urgent, s'il ne se résoud pas aux risques d'une Révolution, qu'il se résolve au système de la responsabilité ministérielle.

Il est donc bien exact que le principe de la responsabilité ministérielle, en même temps qu'il est juste et avantageux pour la nation, pour l'Assemblée, pour le chef de l'État, est imposé par la nécessité. L'argumentation a porté sur le cas actuel. Mais elle est générale et théorique ; et si, à l'heure présente, elle s'applique tout particulièrement, elle s'applique universellement à tous les cas. Le régime parlementaire, avec ses qualités et ses défauts, est la condition logique des États modernes, et, plus spécialement des Monarchies héréditaires ; l'expérience le montre, le raisonnement le prouve.

La théorie, appuyée de l'expérience, donne également des indications précises sur les moyens d'appliquer le régime parlementaire.

Autrement dit, de l'acceptation du parlementarisme, certaines conséquences découlent forcément.

La première, c'est la constitution d'un cabinet solidaire, ayant, bien entendu, séance et parole à la Chambre, ou aux Chambres.

Séance et parole aux Chambres, cela va de soi ; sinon il n'y aurait pas, entre le Pouvoir Législatif et le Pouvoir Exécutif, cette commication perpétuelle, cette pénétration réciproque, qui est le propre du régime parlementaire.

La solidarité des ministres est également chose naturelle. Le jour que de Maupas soutenait au Sénat la nécessité d'une autorité-tampon entre la couronne et les Chambres, Troplong le rappela à l'ordre, sentant poindre, en son discours, l'hérésie de la responsabilité ministérielle, et lui fit remarquer qu'il fallait un sénatus-consulte pour l'établir. De Maupas essaya d'expliquer qu'il ne réclamait pas la solidarité, mais l'homogénéité ministérielle. A vrai dire, l'homogénéité ne suffit pas ; la solidarité seule est satisfaisante. — Si les ministres n'étaient pas solidaires, la Chambre atteindrait tel ou tel ministre spécialement, et non les autres. Cela est fort bien, quand il s'agit de blâmer tel ou tel acte administratif, dont tel ministre est seul l'auteur, et, par conséquent, seul responsable. Mais ce qui est le plus important pour la Chambre, ce qui est le caractère même et le but de son action politique, ce n'est pas de blâmer tel acte administratif et de sanctionner ce blâme par la chute du ministre à qui il est imputé ; c'est encore, c'est surtout, de contrôler, de critiquer, de blâmer les grands actes de politique intérieure ou extérieure, qui engagent à fond le pays, assurent ou compromettent son avenir. Or ces actes-là, le chef du Gouvernement en a l'initiative, il y prend la plus grande part. Mais le Gouvernement tout entier y contribue d'ordinaire. Les décisions de cette sorte sont prises, soit par le Conseil des ministres, soit par le petit Conseil, composé des trois ou quatre ministres les plus directement intéressés à la question, ou les plus considérables, qui, en fait, existe toujours dans le grand. Par conséquent, il est juste que les ministres ne soient pas seulement responsables individuellement, en qualité d'agents administratifs, de la gestion de leurs départements respectifs ; mais qu'ils soient tous solidairement responsables de la politique générale. Et, si la Chambre entend se réserver le dernier mot au sujet des affaires qui offrent pour le pays le plus de gravité, il est indispensable que la chute du cabinet tout entier suive l'expression d'un blâme adressé au ministère tout entier. Solidaires dans l'action, il importe que les ministres

le soient dans la responsabilité : « C'est la chute des cabinets », dit Prévost-Paradol, « qui est la véritable sanction de la responsabilité ministérielle, et le principal ressort du Gouvernement parlementaire ».

Toutefois il importe aussi que les ministres puissent être mis en accusation par l'Assemblée populaire devant une Haute-Cour de justice spéciale, ou devant la seconde Chambre constituée en Haute-Cour, pour crime politique commis dans l'exercice de leurs fonctions. Ce moyen d'assurer la responsabilité réelle et personnelle des ministres est essentiellement d'origine anglaise ; il était connu autrefois en Angleterre sous le nom *d'impeachment*. Il a un caractère répressif, tandis que la responsabilité politique a un caractère préventif. La mise en accusation est donc une responsabilité renforcée. L'application constante de la responsabilité politique rend inutile, habituellement, l'application de la mesure répressive. Cependant, la responsabilité pénale est une suprême garantie ; et la mise en accusation des ministres un suprême recours, dont la Chambre ne peut consentir à se laisser dépouiller.

Quant à la mise en œuvre habituelle du système parlementaire, elle consiste en ceci: possibilité, pour la Chambre, d'interroger, quand elle le veut, le Gouvernement, d'en exiger et d'en obtenir une réponse ; de lui exposer ses désirs, et, s'il lui plaît, de l'approuver ou de le désapprouver ; de lui témoigner sa confiance, ou de le renverser. Questions, interpellations, ordres du jour motivés, voilà quels sont les principaux éléments de cette mise en œuvre.

Autre conséquence de la responsabilité politique des cabinets devant la Chambre : — la disparition de la responsabilité devant l'Empereur, soit du cabinet tout entier, soit des ministres pris individuellement.

Il est clair que le cabinet, responsable devant la Chambre, ne peut plus l'être devant le chef de l'État, ici l'Empereur. — Il ne peut plus l'être au moins d'une façon constante et normale ; tout au plus, dans un cas très exceptionnel, l'Empereur peut-il renvoyer ses ministres et en prendre d'autres, avec l'assentiment de la Chambre. Encore, là, le chef de l'État prend l'initiative, mais la Chambre doit sanctionner. Elle fait tomber un cabinet quand il lui plaît ; le chef de l'État ne peut renvoyer un cabinet sans qu'elle y consente. Au fond, c'est donc toujours devant elle, et devant elle seule, que le cabinet est responsable. — Mais surtout, en temps ordinaire, le chef de l'État n'a même pas à intervenir aussi directement dans le

jeu de la responsabilité ministérielle. En droit comme en fait, le cabinet est responsable devant la Chambre, uniquement. Pourquoi cela ? parce que cette double responsabilité conduirait, dans la pratique, à des complications très graves. L'hypothèse est simple. Il n'y a qu'à supposer un désaccord entre le Corps Législatif et l'Empereur. Le ministère est là qui les sépare, et qui doit prendre parti. Qu'on admette cette double responsabilité ; en voici l'effet : s'il prend parti pour l'Empereur, il est renversé par un vote du Corps Législatif; s'il prend parti pour le Corps Législatif, il est renvoyé par l'Empereur ; quoi qu'il fasse, il est assuré de tomber, sans avoir terminé le conflit. Le gouvernement est absolument impossible dans de pareilles conditions ; la double responsabilité des cabinets mènerait tout droit à l'anarchie gouvernementale. Il faut donc, de toute nécessité, que cette responsabilité soit unique ; que le ministère soit responsable, soit devant la Chambre, soit devant l'Empereur, mais non pas à la fois devant l'un et devant l'autre. Or, le principe même du régime parlementaire est l'établissement de cette responsabilité devant la Chambre. Donc, c'est la responsabilité devant le chef de l'État qui disparaît. Et voilà bien ce qu'il fallait démontrer : les cabinets solidaires, responsables devant le Corps Législatif, ne doivent pas être responsables devant l'Empereur.

La règle est la même en ce qui concerne chacun des ministres individuellement ; malgré certaine théorie qui cherche à concilier la responsabilité exclusive du cabinet devant la Chambre avec la responsabilité exclusive des ministres devant le chef de l'État.

Cette théorie préconise, en effet, un palliatif, une transaction entre le régime de 1852 et le parlementarisme complet. Le président Devienne, rapporteur du sénatus-consulte du 8 septembre 1869, en était partisan. Mais les hommes politiques qui l'adoptaient avec lui, reconnaissaient que, si elle passait dans les textes, il fallait que ces textes fussent particulièrement précis, pour éviter l'équivoque. « La distinction » à faire, disaient-ils, entre la responsabilité collective du cabinet devant les Chambres et la responsabilité individuelle des ministres devant le chef de l'État, « est tellement délicate, que, faute d'un mot, l'opinion publique peut se trouver dévoyée [1] ». Il y a bien des chances pour qu'une théorie qui cherche ainsi le fin du fin soit fausse, ou du moins inapplicable. Quoiqu'il en soit, voici quelle elle est, et comment ses partisans essayent de faire cette distinction, qui en est le principe essentiel. — Sachant qu'il est impossible d'établir con-

1. Alf. Darimon, *Les 116 et le ministère du 2 janvier.*

curremment une double responsabilité ministérielle pour les mêmes actes, ils croient possible d'attribuer aux ministres, pour des actes différents, une responsabilité différente. C'est pourquoi ils distinguent deux sortes d'actes ministériels ; les actes de gouvernement qui engagent les affaires générales de l'État, et qui ont un caractère collectif; et les actes de gouvernement spéciaux à chaque ministre, qui se rapportent à l'administration de leur département, et qui ont un caractère individuel. De cette distinction première découle la distinction cherchée au point de vue de la responsabilité. Le cabinet doit être responsable, solidairement, devant la Chambre, des actes collectifs de politique générale délibérés en Conseil, sous la présidence du chef de l'État. Les ministres, individuellement, doivent être responsables, exclusivement devant le chef de l'État, des actes qui se rapportent à leur administration.

A l'appui de cette distinction entre les actes politiques et collectifs des ministres, d'une part, entraînant leur responsabilité collective devant les Chambres, et leurs actes administratifs et individuels, d'autre part, entraînant leur responsabilité individuelle devant le chef de l'État, on fait valoir deux avantages ; ou plutôt la disparition de deux inconvénients très graves, qui proviennent de la responsabilité totale du cabinet et des ministres devant la Chambre exclusivement.

Plus d'immixtion abusive, exagérée, de la part de la Chambre, dans la marche des affaires qu'il appartient au Pouvoir Exécutif de conduire librement. Cette ingérence continuelle et redoutable dans les moindres questions d'administration, qui menace de détraquer la machine « étatique », et à laquelle on a dit qu'il fallait se résigner, dès que l'on acceptait le régime parlementaire, les partisans de la théorie précédente pensent, au contraire, que ce palliatif y mettra fin, et découragera l'Assemblée de manifester une activité fébrile, en refusant toute sanction à ses manifestations inopportunes.

De là, la suppression radicale d'un inconvénient connexe. Par l'acte particulier d'un ministre, tous les autres ministres ne seront pas engagés. La solidarité constante du cabinet conduit à ce résultat fâcheux : que la désapprobation d'un de ses membres par l'Assemblée l'atteint tout entier ; et que l'antipathie de celle-ci pour un ministre amène parfois la chute de dix autres ministres. Le pays, par la faute d'un homme, est privé des services de dix autres hommes qui lui plaisaient, et une crise nouvelle est ouverte. Il n'en sera plus ainsi avec le système proposé. — On peut répondre tout de suite, que, tout en faisant de la solidarité la règle générale de la responsabilité

ministérielle devant la Chambre, on admet d'ordinaire que cette règle, elle aussi, comporte des exceptions; que, dans les cas où il est notoire que tel ministre, à l'exclusion de tous les autres, a été désapprouvé par la Chambre, la crise qui s'ouvre est partielle, et le ministre désapprouvé disparaît seul; et que, par conséquent, point n'est besoin de créer cette responsabilité individuelle et administrative devant le chef de l'État, puisqu'elle existe, en fait, devant la Chambre.

Mais soit ! qu'on admette pour évidents et pour spéciaux à cette théorie les avantages qu'y découvrent ses partisans; il n'en reste pas moins que d'autres réponses plus topiques suffiront à la ruiner.

En premier lieu, la distinction proposée est contraire aux principes mêmes du Gouvernement libéral et constitutionnel, que les auteurs de cette distinction sont censés réclamer. Même en ce qui concerne leurs actes individuels et administratifs, les ministres, selon ces principes, doivent être responsables devant la Chambre; et partant, uniquement devant elle, puisqu'il a été démontré qu'ils ne pouvaient être atteints, pour les mêmes actes, par une double responsabilité. En effet, le contrôle de la Chambre, c'est-à-dire de la nation, sur le Gouvernement, n'est pas seulement politique; il est administratif également; il est total. Tout acte, administratif comme politique, est fait au nom de la nation et dans son intérêt: il appartient à la nation d'en surveiller, louer ou blâmer l'exécution, par les yeux, par la voix de ses représentants. Au surplus, des actes individuels du ministre des Finances ou du ministre de la Guerre, par exemple, ont souvent une importance aussi grande que des mesures de politique générale, et relèvent, au même degré, du jugement de la représentation nationale. Ainsi, lors même que l'acte en question serait notoirement administratif et individuel, ce n'en est pas moins devant la Chambre seule que le débat doit s'engager; ce n'en est pas moins devant elle seule qu'en est responsable le ministre qui l'a fait. — Mais quoi ! n'est-ce pas là le propre d'un régime constitutionnel ? Au chef de l'État appartient le droit de choisir, selon les indications de la Chambre, le chef du Gouvernement, et, en fait, comme ces indications sont vagues à l'ordinaire, de le choisir assez librement; au Prince appartient le droit de collaborer, dans une certaine mesure, avec ce chef du Gouvernement, à la conduite des affaires, de l'inspirer, jusqu'à un certain point, enfin de remplir son rôle de chef du Pouvoir Exécutif. Mais rien de plus. Par cela même qu'il dirige l'exécution, il n'est pas apte à la contrôler. Or, l'exécution comprend

tous les actes, les actes administratifs aussi bien que les actes politiques. Donc, le contrôle des premiers comme des seconds lui échappe, et rentre dans les attributions de la Chambre. Donc encore, il n'y a pas à distinguer : à raison des premiers comme des seconds, les ministres doivent être responsables devant la Chambre, et non devant le chef de l'État. — D'autant plus que, dans la pratique, édicter la responsabilité individuelle des ministres devant le chef de l'État correspond à leur attribuer, devant lui, la responsabilité collective. Le chef de l'État, libre de changer tel ministre à son gré, pour des raisons administratives, peut aussi bien les changer tous successivement pour des prétextes du même ordre, comme l'Empereur a pu le faire depuis 1852; il n'y a pas à l'en blâmer, parce que l'Empire de 1852 est un régime autoritaire ; mais cet exemple suffit à montrer que pareille institution est incompatible avec l'Empire libéral. Abstraite, elle est la négation même du régime parlementaire ; concrète, elle en serait la ruine. — Maintenant, le chef du cabinet et les autres ministres pâtiront-ils injustement de ce refus d'accepter le palliatif proposé? Est-il excessif de faire dépendre le sort de dix ministres de la faute d'un onzième? est-il réellement déplorable que l'échec de celui-ci amène la chute de ceux-là ? Il faut ici rappeler la remarque faite plus haut : ce résultat souffre des exceptions ; il y a des cas où la responsabilité des ministres, blâmés par la Chambre à propos d'un acte de leur administration, n'entraîne pas la responsabilité de tout le cabinet ; où le ministre atteint par ce blâme est seul « débarqué » et remplacé. Le cabinet n'a pas alors à se plaindre de l'injustice du système. Et puis, en admettant que la faute personnelle d'un membre du cabinet entraîne la chute de tous ses collègues : sans doute alors il est fâcheux que le Gouvernement tout entier pâtisse de l'insuffisance d'un de ses membres. Mais enfin, tous les ministres qui entrent dans un Gouvernement, savent à quoi ils s'engagent ; il est naturel que chacun d'eux souffre, par la faute d'un collègue, de la solidarité qu'il a librement acceptée, comme il profiterait de son succès, comme ce collègue lui-même profiterait de son succès propre ou pâtirait de sa propre faute. Surtout il est naturel que le chef du Gouvernement, qui s'est entouré de collaborateurs de son choix, et qui les a, pour ainsi dire, cautionnés devant la Chambre, soit tenu pour responsable de leur conduite, puisqu'il a répondu d'eux, et félicité avec eux, ou frappé avec eux.

En outre, tout ceci suppose que la distinction qui est à la base de la théorie du palliatif, est nettement établie, et ne prête à aucune

équivoque. Mais il n'y a même pas lieu, d'ordinaire, de produire contre cette théorie une argumentation aussi copieuse. Car, la plupart du temps, la distinction est impossible, et la théorie croule du coup. A la vérité, elle est toujours impossible pratiquement ; soit que l'esprit ne puisse même la concevoir, soit qu'elle ne puisse être confiée à personne. — En effet, il est rare qu'un acte soit complètement administratif, ou complètement politique. Il y a, en tout cas, un très grand nombre d'actes, pour ne pas dire la plupart, qui sont à la fois l'un et l'autre ; qui, en théorie, relèvent d'un seul ministre, et que ce ministre ne fait pas, cependant, sans avoir consulté, prévenu ou « tâté » ses collègues ; ou bien qui, au contraire, relèvent du Conseil des ministres, en théorie, et qui, dans la pratique, ont été décidés et exécutés par l'un d'eux, ou par quelques-uns d'entre eux, à l'insu des autres. De sorte que la ligne de démarcation entre les deux séries d'actes ne peut réellement exister ; et que prétendre la respecter, ce serait tout simplement fournir au chef de l'État, à la Chambre, au Gouvernement, l'occasion de conflits continuels. — D'autre part, si l'on tient à éviter ces conflits, il faut donc expressément s'en remettre de la distinction à établir, soit au chef de l'État, soit à la Chambre. Qui ne voit que celui des deux à qui l'on s'en remettra, tirera tout à lui ; que la Chambre, si c'est à elle d'établir la distinction, qualifiera tous les actes de politiques et collectifs, et le chef de l'État, si c'est à lui, d'administratifs et individuels? Tous deux sont trop intéressés dans la question pour que l'on en confie, à l'un ou à l'autre, la solution délicate. Quand bien même on adhérerait à la théorie, il faudrait donc reculer devant l'impossibilité de la mettre en œuvre.

Aussi bien, il vaut mieux la repousser franchement, comme on l'a fait, par des raisons de principe autant que par des raisons d'application, rejeter les palliatifs décevants, et adopter pleinement le régime parlementaire avec toutes ses conséquences, et celle-ci spécialement, à propos de laquelle la théorie a été soulevée : disparition totale de la responsabilité ministérielle, soit collective, soit individuelle, devant le chef de l'État.

Une autre conséquence encore, moins directe que celle-là, du rétablissement de la responsabilité ministérielle devant la Chambre, mais qui n'est pas moins normale et naturelle, c'est la suppression de l'incompatibilité entre les fonctions de ministre et le mandat de député.

Il est certain que les Assemblées font plus volontiers crédit,

accordent plus volontiers leurs faveurs, à leurs propres membres qu'à des étrangers. Si le chef de l'État tient à former un Gouvernement solide, qui, au lieu de flotter de ci de là, au gré des caprices de la Chambre, y trouve une majorité compacte, la renforce, l'augmente, et prenne un grand ascendant sur l'Assemblée tout entière, il n'a rien de mieux à faire que d'en choisir les membres dans cette Assemblée. « Des orateurs étrangers seront suspects, leurs paroles mal interprétées, leurs intentions attaquées... » Les Anglais ont toujours été guidés par cette idée, et ils s'en sont bien trouvés : « Ils ne comprendraient pas qu'on puisse gouverner les Chambres sans avoir pour soi la majorité, ni qu'on puisse avoir la majorité sans lui emprunter des ministres [1] ». — De plus, les ministres qui, renversés, ne seront plus que de simples particuliers, sont, vis-à-vis de la Chambre qui les renversera, dans une situation trop dépendante et précaire. Corollairement à la responsabilité qu'on leur impose, il est juste qu'on assure leur indépendance. Ils seront plus indépendants, le jour où ils redouteront moins la chute ; ils la redouteront moins, le jour où ils auront la certitude de rester, une fois tombés, au centre de la sphère politique, et d'y pouvoir préparer la revanche de leur parti et leur propre retour aux affaires. — Une autre considération, aussi pratique que les précédentes, doit convaincre d'ailleurs le chef de l'État de l'utilité qu'il y a pour lui, à prendre, comme ministres, des députés de la majorité, imbus des idées pour lesquelles ils ont lutté et qui triomphent avec eux, et décidés à les appliquer s'ils arrivent au pouvoir, plutôt que de conserver au Gouvernement des hommes à lui dévoués, mais qui seraient forcés de se plier constamment aux désirs de la Chambre, et de soutenir le lendemain les réformes qu'ils auraient combattues la veille. Outre que ces changements d'attitude, qu'imposerait forcément, à ces ministres-là, les perpétuels changements d'une Assemblée, ne sont pas des plus honorables, l'opinion ne leur en saurait aucun gré ; bien loin de là, elle les blâmerait et leur refuserait sa confiance, et, sans doute, la Chambre avec elle : « L'opinion... appelle sage le souverain qui, s'adaptant aux circonstances, modifie ses allures aussi souvent que l'intérêt public l'exige ; elle n'a que des mépris pour les ministres qui, après avoir soutenu un système, en adoptent un autre [2]... » Et, pour le souverain lui-même, s'il a réellement la volonté d'agir en monarque constitutionnel, respectueux du régime parlementaire, et résolu à faire prévaloir, dans

1. Laboulaye, *Le parti libéral.*
2. Émile Ollivier, *Le 19 janvier*, ch. XVII.

le Gouvernement, les vues de l'Assemblée, il y a avantage à remplacer les conseillers d'autrefois par des hommes nouveaux, pris dans l'Assemblée elle-même. Quand bien même ces conseillers d'autrefois consentiraient à se plier à ses vues, à servir tour à tour diverses politiques, ils les serviraient mal, parce qu'ils les serviraient sans conviction : « L'homme n'a de puissance que par la conviction ; il n'est fort que de ce qu'il croit, et celui qui n'est pas convaincu qu'un grand bien résultera de son courage à vaincre les obstacles qu'il rencontre, se laisse aisément abattre par les difficultés : et où n'en trouve-t-il pas [1] ? »

Enfin, la dernière conséquence de la responsabilité ministérielle devant la Chambre, c'est la disparition de la responsabilité du chef de l'État. Si cette responsabilité ne disparaît pas, il y a là encore double responsabilité : celle du chef de l'État, celle du Gouvernement. — Il en était ainsi sous la Deuxième République. La Constitution, sur ce point comme sur bien d'autres, avait commis une grave imprudence. Elle servit par là les intérêts du Président, et cette disposition fut l'une des causes qui le rendit trop puissant et conduisit la France à la dictature. En effet, la responsabilité du chef de l'État atténue la responsabilité ministérielle, ou même en fait une fiction. Le chef de l'État prétexte sa responsabilité pour s'emparer du pouvoir : « Déguiser le désir du pouvoir sous la revendication de la responsabilité, c'est donner à l'ambition personnelle la forme la plus respectable, et par conséquent la plus dangereuse [2] ». Ainsi le Gouvernement réel passe des mains des ministres dans les mains du chef de l'État ; et la Chambre a beau renverser ou soutenir des cabinets : les cabinets tombent, le chef de l'État reste, et suit la même politique ; elle est donc leurrée par de vaines prérogatives ; et le Gouvernement personnel, en fait, est rétabli, alors que le rétablissement du régime parlementaire a eu pour but de le détruire. — Tel est, du moins, le parti que le chef de l'État peut tirer de sa propre responsabilité, s'il est actif, audacieux, ambitieux, et si les circonstances s'y prêtent. Dans des conjonctures différentes, il peut n'en tirer aucun parti, et, malgré cette inadvertance, la responsabilité ministérielle peut fonctionner convenablement. Il est cependant préférable que cette inadvertance disparaisse.

Telles sont les principales conséquences qui découlent de l'adoption du parlementarisme.

1. Emile Ollivier, *Le 19 janvier*, ch. XVII.
2 Prévost-Paradol, *La France nouvelle*.

Après avoir ainsi exposé la légitimité, les avantages, la nécessité de la responsabilité ministérielle, après en avoir déduit les conséquences, les libéraux en réclament la restauration.

On sait de reste que c'est là le point essentiel de leur programme ; on sait quelle campagne ils mènent sur ce terrain pendant plus de dix années. Libéraux-conservateurs et conservateurs-libéraux, opposants modérés ou révolutionnaires, dynastiques ou systématiques, orléanistes ou républicains, tous les « amis de la liberté », soutenus par les journaux les plus exaltés comme les plus pondérés, par le grave *Journal des Débats*, par la sage *Revue des Deux-Mondes* elle-même, s'unissent dans le même dessein : le rétablissement du régime parlementaire, le retour complet à la responsabilité ministérielle. Thiers déclare qu'à ce prix, et à ce prix seulement, on pourra consentir « à faire l'économie d'une Révolution ». Mais aussi, le changement une fois opéré, tout sera pour le mieux. La France jouira de toute la liberté nécessaire, mais d'une liberté réglée et sans danger. Elle aura la liberté, non la licence ; elle aura les fleurs, sans les épines.

Cependant, si le parti libéral est d'accord sur le programme, et en réclame la complète application, il y a certaines dissidences sur l'urgence des réformes à faire, et sur la façon plus ou moins prompte dont il convient de les réaliser.

Certains réclament l'application totale et immédiate du régime parlementaire. Or, l'article 13 de la Constitution de 1852 est nettement contraire à cette innovation ; il dispose que les ministres ne dépendent que du chef de l'État, qu'ils ne sont responsables que chacun en ce qui les concerne des actes du Gouvernement, qu'il n'y a point de solidarité entre eux. C'est même là une des bases qui ont été soumises à l'acceptation du peuple, et ratifiées par lui. Donc, pour établir la responsabilité ministérielle, il est nécessaire de reviser la Constitution et de faire consacrer le changement par un plébiscite. Voilà comme un certain nombre de libéraux entendent que l'on procède, puisque cette procédure est la plus régulière, la plus expéditive, la plus solennelle.

Mais beaucoup d'entre eux, remettant à plus tard la complète satisfaction de leurs désirs, et professant, au surplus, que les meilleures modifications ne sont pas les plus bruyantes, mais plutôt celles qui s'opèrent au jour le jour, en détail, par simples retouches aux

institutions existantes, s'accordent pour ne demander actuellement que des améliorations de moindre importance ; et, tout au moins dans les premières années de la campagne libérale, formulent des vœux plus modestes. C'est à mesure que l'Empereur les réalise qu'ils en formulent de nouveaux, pour arriver, à la fin du règne, n'ayant plus rien d'autre à obtenir, à réclamer, eux aussi, l'application du système parlementaire. Ils comprennent fort bien que l'Empereur ménage des transitions successives entre l'Empire autoritaire et l'Empire libéral ; et ses actes répondent à leurs invitations. En somme, tant qu'il reste un degré à franchir avant d'en arriver au parlementarisme, ils demandent qu'on s'y arrête un instant, et non pas qu'on saute par-dessus. — En particulier, ils se contentent, temporairement, du droit, pour tous les ministres, de se rendre à la Chambre, et de s'y expliquer, quand ils le jugeront utile, sans délégation spéciale du chef de l'État, et sans qu'ils soient, en principe, désignés ni renversés par elle. C'est la préface de la responsabilité ministérielle. C'est là, pensent-ils, la réforme essentielle à accomplir. « Il est permis à la Chambre de désirer que les ministres soient mis en rapport avec elle, afin qu'elle puisse, non pas s'ingérer dans l'administration, mais surveiller les affaires publiques [1]... » C'est là aussi la réforme qui aura les plus notables conséquences : il en résultera le rétablissement indirect du parlementarisme ; car l'Empereur sera amené à changer des ministres qu'il verra en butte à l'hostilité déclarée des Chambres. Il les changera, en droit, de son plein gré ; mais, en fait, sur le désir et les indications de l'Assemblée. Ainsi on obtiendra la plupart des effets utiles de la responsabilité ; et cela, sans apporter de modification à la Constitution, sans établir la solidarité ministérielle, ni supprimer l'incompatibilité qui existe entre les fonctions ministérielles et le mandat législatif. « Que, de part et d'autre, » écrivait Laboulaye en 1864, « on mette en ceci un bon vouloir qui, aujourd'hui, est facile et sans danger, qu'au lieu de se retrancher derrière la lettre morte d'une Constitution, on envoie les ministres à la Chambre, afin que chacun y défende les actes qu'il a signés : on arrivera ainsi peu à peu à la pratique de la responsabilité ministérielle, et on verra qu'elle est dans l'intérêt de tous ». — En 1860, 1863, 1867, les libéraux de cette opinion obtinrent des satisfactions partielles, et firent prévaloir, dans une certaine mesure, ce programme mitigé. Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 le réalisa complètement. — L'avant-dernière étape était franchie. Quelques-uns la considéraient comme la dernière.

1. Laboulaye, *Le parti libéral.*

Cependant, pour la plupart, ils se réunirent alors aux libéraux qui, dès le début, avaient réclamé la transformation immédiate. Que l'on procédât régulièrement, par plébiscite, ou bien que le Sénat fît de nouvelles retouches encore à la Constitution de 1852, très élastique et déjà très différente de ce qu'elle était au début : cela importait peu. Il importait seulement de détruire toute équivoque, de refondre les textes constitutionnels, et, puisqu'aussi bien le régime parlementaire était à peu près rétabli, de le déclarer hautement, de faire disparaître les derniers vestiges d'un régime aboli, et de donner au Second Empire son Acte additionnel.

De là, la Constitution de 1870.

V

La Constitution de 1870 organise donc le parlementarisme et le fonctionnement de la responsabilité ministérielle, conformément à la théorie libérale ; elle fixe, selon ses enseignements, les moyens par lesquels s'exercera l'action politique de la Chambre sur les ministres, quelle sanction la suivra, quelles conséquences découlent du nouveau régime. Sur la plupart des points, elle a, d'ailleurs, été devancée par divers sénatus-consultes et décrets. Elle confirme, sur ces points-là, les améliorations faites, et les complète sur d'autres. Moyens, sanction, conséquences du régime adopté, s'y trouvent seulement resserrés et combinés, dans leur forme définitive.

Les moyens que la théorie donne comme nécessaires à l'application du parlementarisme sont au nombre de trois : le droit, pour les ministres, d'entrer dans l'Assemblée, et d'y prendre la parole ; le droit, pour l'Assemblée, de mettre en accusation les ministres ; le droit de les questionner et interpeller.

L'entrée de tous les ministres dans les Chambres a eu pour préface l'institution des ministres sans portefeuille et leur remplacement par le ministre d'État. Ces deux innovations, ces deux palliatifs, faisaient entrer dans la Chambre quelques ministres choisis entre tous par l'Empereur. — Tous les ministres obtinrent les mêmes droits par le décret du 19 janvier 1867, article 7 : « Chacun des ministres peut, par une délégation spéciale de l'Empereur, de concert avec le ministre d'État, le Président et les membres du Conseil d'État, repré-

senter le Gouvernemeut devant le Sénat et le Corps Législatif, dans la discussion des affaires ou des projets de lois ». — Cependant une gêne subsistait : l'obligation de la délégation spéciale conférée par l'Empereur. Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869, article 3, la supprima, et donna aux ministres liberté pleine et entière, comme les libéraux les plus modérés le demandaient, d'entrer et de parler dans les Chambres : « Ils ont entrée dans l'une et l'autre Assemblée,et doivent être entendus toutes les fois qu'ils le demandent ». Les ministres n'iront plus à la Chambre en qualité de *commissaires* du Gouvernement délégués par le chef de l'État, mais en qualité de membres du Gouvernement investis d'un pouvoir propre ; c'est là la condition essentielle, *sine qua non,* du fonctionnement du régime parlementaire. — Le même principe est affirmé, la même formule reprise par l'article 20 de la Constitution de 1870.

La mise en accusation des ministres est, aujourd'hui, un moyen bien exceptionnel, pour la Chambre, de faire respecter les droits politiques que lui assure le régime parlementaire. Cependant cette arme répressive fut la première que les Assemblées représentatives eurent à leur disposition. L'organisation de la responsabilité préventive et politique, dans tous ses détails, avec les sanctions et les conséquences qu'elle comporte, est postérieure à l'institution de cette responsabilité pénale. Actuellement, la responsabilité politique est celle qui offre le plus d'intérêt. Toutefois la responsabilité pénale reste la ressource dernière du parlementarisme, parce qu'elle demeure comme la garantie suprême de la responsabilité politique. C'est à ce titre que les libéraux en ont demandé le maintien : la responsabilité politique fonctionnera sous sa sauvegarde. Or, la mise en accusation des ministres, traditionnellement, appartient à la Chambre populaire, devant laquelle s'exerce principalement la responsabilité politique. Il y a là, tout à la fois, une nécessité du parlementarisme, une règle historique et une règle de bon sens. Donc le Corps Législatif doit être investi du droit de mettre en accusation les ministres devant la Haute-Cour de justice. — La Constitution de 1852 conférait ce droit au Sénat, uniquement. Le sénatus-consulte de 1869 dit également : « Ils ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat ». La Constitution de 1870 n'est pas explicite à ce sujet. Elle dit brièvement (art. 19) : « Ils sont responsables ». Cette phrase s'applique, tout ensemble, à la responsabilité politique et à la responsabilité pénale. Comme la responsabilité politique existe désormais devant les deux Chambres, et, en particulier, devant le Corps Législatif, il ressort implicitement de

ce texte que la responsabilité pénale existe également devant le Corps Législatif. D'ailleurs, il est dans l'esprit de la Constitution que la Sénat, transformé en seconde Chambre Législative, perde toutes ses prérogatives spéciales ; et, du moment qu'elle rétablit le parlementarisme, il est évident qu'elle en rétablit les dispositions essentielles ; la mise en accusation des ministres par la Chambre populaire en est une. La solution ne fait donc pas de doute [1].

Mais la responsabilité ministérielle devant la Chambre reste essentiellement politique et préventive ; et cette responsabilité est mise en jeu au moyen des questions et des interpellations ; le droit de questionner et interpeller les ministres est, avec l'entrée des ministres dans l'Assemblée et leur mise en accusation par elle, le troisième élément sans lequel ne pourrait fonctionner le régime parlementaire.

« La question est purement et simplement une demande de renseignements adressée à un ministre par un membre de l'une ou de l'autre Chambre... Disparaissant des Chambres avec les ministres en 1852, l'usage des questions ne reparut qu'avec le plein rétablissement du Gouvernement parlementaire ; car le décret de 1867 n'avait rétabli que l'interpellation proprement dite et en forme [2] ». La question est d'un usage plus facile et plus courant que l'interpellation : en ce sens, elle est le complément nécessaire d'un régime vraiment libéral. Toutefois, l'interpellation est d'une portée plus considérable, parce que seule elle comporte une sanction : en ce sens, le rétablissement de l'interpellation, en 1867, était plus favorable au Corps Législatif que ne l'eût été le rétablissement de la question. Au surplus, quand une Chambre a le droit d'interpellation complet, comme le veut le régime parlementaire, le bon sens indique qu'elle doit avoir *a fortiori* le droit de question. C'est pourquoi la Constitution de 1870, en disant des ministres : « Ils sont responsables », en restaurant ainsi la responsabilité politique, a rétabli implicitement le moyen de mettre en jeu cette responsabilité, c'est-à-dire la question, tout aussi bien que l'interpellation. Il appartient au Corps Législatif d'en réglementer l'application, car il fait désormais son règlement intérieur.

La « restitution » du droit d'interpellation au Corps Législatif était une des mesures que de Morny et Ollivier s'étaient accordés à insérer dans le programme libéral qu'ils comptaient soumettre à l'Empereur. Napoléon III « accorda » ce droit aux deux Chambres par le décret du 19 janvier 1867 : « Les membres du Sénat et du Corps Législatif

1. Voy. Esmein, *Éléments de Droit constitutionnel*, p. 89.
2. *Ibid.*, p. 778-79.

peuvent adresser des interpellations au Gouvernement ». — Seulement, ainsi accordé par l'article 1er, le droit d'interpellation était tout de suite prudemment affaibli par les articles suivants ; « sagement réglé », au dire du Gouvernement. « Article 2. — Toute demande d'interpellation doit être signée par cinq membres au moins. Cette demande explique sommairement l'objet des interpellations. Elle est remise au Président, qui la communique au ministre d'État, et la renvoie à l'examen des bureaux ». Aux termes de l'article 3, il est besoin, pour passer à la discussion, de l'approbation de quatre bureaux sur les neuf du Corps Législatif. — Cette innovation fut loin de satisfaire pleinement l'opposition libérale, qui la considérait, à bon droit, comme insuffisante. Par l'effet d'une réglementation aussi restrictive, le droit d'interpellation n'était guère autre chose, pour le Corps Législatif, qu'une sorte de droit de recevoir les pétitions de ses membres et de les discuter en séance, après autorisation préalable de ses bureaux ; le sort des interpellations était donc à la discrétion de ceux-ci, qui n'avaient à rendre compte à personne de leurs décisions. C'est-à-dire que trop d'entraves s'opposaient au libre usage, à l'usage habituel et commode de l'interpellation. Cela pour tous les députés, quels qu'ils fussent. En particulier, cet usage était plus difficile pour la minorité, à qui cependant le droit d'interpellation est le plus nécessaire. Car il était peu probable que cette minorité eût la majorité dans quatre bureaux. Dès lors, il était trop aisé à la majorité de la Chambre de repousser la discussion par la question préalable, et d'enterrer prématurémeent l'interpellation proposée. — De plus, en même temps que l'Empereur accordait au Corps Législatif un avantage très insuffisant, il lui retirait un droit qui, aux yeux de l'opposition libérale, était infiniment préférable. Le droit complet d'interpellation eût bien rendu l'adresse inutile. Mais l'adresse était mal remplacée par un droit d'interpellation aussi « sagement réglé ». La gauche surtout se plaignit, sur le ton le plus aigre. La discussion de l'adresse lui permettait de passer en revue la situation matérielle et morale du pays. La suppression de cette faculté n'était point compensée par l'octroi d'une autre faculté soumise à tant de restrictions ; il y avait là pour elle une diminution d'influence. Jules Favre prononça, à ce propos, un discours violent. Il déclara que, si la pensée du législateur du 24 novembre avait été une pensée de confiance, celle du législateur du 19 janvier était tout autre ; que le Gouvernement revenait sur le décret de 1860, parce que, songeant à ses fautes, il n'osait plus affronter la discussion générale ; et qu'il fallait

maintenir l'adresse à tout prix. Comment? il ne le dit pas. Mais, quoiqu'il en soit, il exprimait bien les sentiments de son parti, de nombreux opposants constitutionnels, et même d'une notable partie de l'opinion publique. L'opinion, en effet, était assez portée à voir dans la conduite du Gouvernement le désir de se dérober à la critique de sa politique extérieure. *Le Moniteur* fut obligé d'annoncer que toutes les discussions et interpellations sur ce sujet seraient acceptées. — Cependant, quelque désavantage pratique qui résultât pour l'opposition de la substitution opérée, elle avait tort de ne pas apprécier mieux l'innovation. Le droit d'interpellation, pris en soi, est beaucoup plus précieux que le droit d'adresse; parce qu'il est bien l'un des éléments caractéristiques du régime parlementaire. Quand il existe, et seulement quand il existe, la responsabilité ministérielle devient possible; elle est inapplicable sans lui. Sans doute, il était, ce droit indispensable, bien réduit et bien entravé. Mais le principal était qu'il existât, pour amorcer le parlementarisme. Les restrictions et les entraves ne pouvaient tarder à disparaître.

Elles disparurent deux ans plus tard. — Le message du 12 juillet 1869 annonça l'extension du droit d'interpellation. La promesse fut tenue. L'article 7 du sénatus-consulte du 8 septembre, paragraphe 1er, disposa : « Tout membre du Sénat ou du Corps Législatif a le droit d'adresser une interpellation au Gouvernement. » — La Constitution de 1870, qui rétablit franchement le parlementarisme, confirme implicitement le principe, en portant que les ministres « sont responsables » devant les Chambres. Au surplus, le paragraphe 1er de l'article 7 du sénatus-consulte de 1869, reste en vigueur avec force législative. Donc, plus d'obstacles au libre exercice du droit d'interpellation. Il appartient au Corps Législatif, ou plutôt à chacun de ses membres, aussi largement qu'on peut le désirer.

Maintenant que les moyens indispensables existent, pour mettre en jeu la responsabilité ministérielle, il s'agit de la sanctionner. La responsabilité pénale, mise en jeu par un vote du Corps Législatif, sera sanctionnée par le jugement de la Haute-Cour. La responsabilité politique est sanctionnée par la sanction même de l'interpellation qui l'a mise en jeu.

Le décret de 1867, en même temps qu'il entravait l'interpellation, la sanctionnait d'une façon insuffisante. Là encore, il essayait du système des palliatifs. — En principe, le Corps Législatif devait clore

le débat par un ordre du jour pur et simple ; non par un ordre du jour motivé. — Toutefois, il lui était permis de prononcer, à la place d'un ordre du jour motivé, « le renvoi au Gouvernement » (article 4), mais seulement en ces termes : « Le Corps Législatif appelle l'attention du Gouvernement sur les interpellations... » (Art. 6) — Rouher, consulté sur la portée de cette disposition, déclara que, si, à la suite d'une interpellation, une question était renvoyée par la Chambre à l'examen du Gouvernement, il serait fort difficile au ministre compétent de conserver son portefeuille, et que, par conséquent, la responsabilité était complète. — Il faut observer que cette solution, pour probable qu'elle fût, n'était rien moins que certaine, puisque le blâme du Corps Législatif ne pouvait être formellement énoncé, et qu'un ministre amoureux du pouvoir affecterait peut-être de ne pas comprendre cette invitation indirecte à le quitter. Il faut observer surtout que, même en admettant que la démission du ministre compétent devînt la règle générale, à la suite du renvoi d'un ordre du jour au Gouvernement, il y aurait bien là responsabilité individuelle des membres du Gouvernement, mais non point responsabilité collective d'un cabinet solidaire. Cependant cette responsabilité collective est nécessaire quand il s'agit d'une question de politique générale ; elle est le propre du régime parlementaire, comme la théorie l'a montré.

Donc, tant que la solidarité ministérielle n'existera pas, et tant que la Chambre, par un ordre du jour motivé, ne pourra soutenir ou renverser un cabinet, l'interpellation n'aura point une sanction suffisante ; et ce n'est que grâce à cette sanction suffisante, effective, que le parlementarisme existera. — Ce changement-là est essentiel et décisif. On le sent si bien à la Cour que ceux mêmes qui l'acceptent en principe se demandent s'il sera possible de l'accomplir par sénatus-consulte. Ils vont plus loin que les libéraux modérés et proposent d'établir par plébiscite la responsabilité ministérielle, collective, totale, formelle. Comme ils ne sont pas tous de fervents partisans de l'évolution, les libéraux répondent que point n'est besoin d'agiter le pays, et, craignant que ceux qui prêchent d'habitude la résistance, ne veuillent, « en demandant trop, empêcher qu'on donne assez [1] », font observer qu'il suffira, pour arriver au résultat souhaité, d'effectuer des changements assez modestes par voie de sénatus-consulte. — Quoiqu'il en soit, les changements sont opérés, les résultats obtenus, une sanction effective donnée à l'interpellation,

1. Émile Ollivier, *Le 19 janvier*.

la véritable responsabilité ministérielle instituée, par le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 et par la Constitution de 1870.

Le sénatus-consulte de 1869 pose en principe la solidarité et la responsabilité ministérielle, et, par son article 2, abroge enfin cet article 13 de la Constitution de 1852, d'après lequel les ministres n'étaient responsables qu'en ce qui les concernait des actes du Gouvernement, et seulement devant l'Empereur ; cet article 13 qui, par les décrets de 1860, 1863, 1867, avait été tourné si ingénieusement, et dont l'Empereur pouvait dire : « Je le tourne, donc je le respecte. » L'article 2 du sénatus-consulte dit en effet, en propres termes, que les ministres « sont responsables » ; devant les Chambres, cela s'entend. Et ils sont responsables collectivement, cela résulte du paragraphe précédent: « Ils délibèrent en Conseil sous la présidence de l'Empereur » ; car leur réunion en Conseil établit leur solidarité. — Quelques commentateurs sont d'un avis différent. Cependant ils ont contre eux la majorité des auteurs ; et l'opinion tout entière interpréta cet article de la façon la plus large. Napoléon III lui-même donna raison à ceux qui faisaient ressortir de cette disposition la solidarité ministérielle, en appelant aux affaires Émile Ollivier, et en lui donnant la mission de former un cabinet homogène, selon toutes les règles du parlementarisme. — Quant à cette responsabilité collective, mise en mouvement par l'interpellation, elle a pour sanction la chute du cabinet ; cette sanction est désormais effective, d'abord parce qu'il y a devant la Chambre un cabinet solidaire, et ensuite parce qu'il est donné à l'interpellation, plus libre et plus large, une conclusion moins platonique qu'un ordre du jour pur et simple ou le renvoï de la question au Gouvernement. Article 7, paragraphe 2 : « Des ordres du jour motivés peuvent être adoptés. » — Donc, il est maintenant loisible au Corps Législatif d'adresser, quand il lui plaît, un blâme explicite au Gouvernement, et il voit ce blâme sanctionné par la chute d'un cabinet, solidairement responsable. Dès lors, l'action du Corps Législatif est prépondérante, il y a responsabilité ministérielle effective, le régime parlementaire existe, l'Empire libéral est fondé.

Toutefois, le sénatus-consulte fait deux réserves de peu d'importance : — la première, au sujet de la conclusion de l'interpellation, qui, dans une certaine mesure, entrave constitutionnellement la pleine indépendance de l'Assemblée : « Le renvoi aux bureaux de l'ordre du jour motivé est de droit, quand il est demandé par le Gouvernement. — Les bureaux nomment une commission, sur le rapport sommaire de laquelle l'Assemblée prononce. » (Art. 7, *in fine*) ;

— la seconde, au sujet de la responsabilité des ministres, qui semblerait atténuer le principe de leur responsabilité totale devant les Chambres. En effet, l'article 2, d'où l'on a tiré cette responsabilité collective et exclusive des ministres, dispose, § 1er : « Les ministres ne dépendent que de l'Empereur. » On reconnaît ici la préoccupation de certains théoriciens, préoccupation qui hantait particulièrement Devienne, le rapporteur du sénatus-consulte, de ne rétablir qu'un parlementarisme mitigé, d'accorder aux libéraux la responsabilité collective du cabinet devant le Corps Législatif, pour les actes politiques, et de maintenir la responsabilité individuelle des ministres devant l'Empereur, pour les actes administratifs. La distinction n'est pas faite expressément; l'article 2 est ambigu ; mais l'esprit en est bien le même que celui de cette subtile théorie. Seulement, en fait, cette restriction ne gêne pas le Corps Législatif, parce que la théorie est fausse, et la distinction inapplicable ; le raisonnement l'a prouvé ; ceux qui la font le montrent bien, en ne tentant même pas de la formuler ; l'expérience le montre mieux encore. La responsabilité devant la Chambre est inconciliable avec la responsabilité devant l'Empereur ; cela tue ceci. L'Empereur le sait si bien qu'il n'essaye pas même de résister, et que, lorsque le cabinet Ollivier se constitue, il ne le soumet pas à la moindre contrainte ; il ne prétend pas qu'il ait de responsabilité vis-à-vis de lui, alors qu'il est déjà responsable devant les Chambres. — Il n'y a donc plus qu'à effacer des textes les deux dispositions qui gênent encore le fonctionnement du nouveau système, sans utilité pour personne et sans nulle efficacité ; à rendre toute sa force à l'interpellation, à en accepter pleinement les effets.

La Constitution de 1870 y pourvoit. L'article 19 en est ainsi conçu : « L'Empereur nomme et révoque les ministres. — Les ministres délibèrent en Conseil sous la présidence de l'Empereur. — Ils sont responsables. » — Ces trois derniers mots impliquent, on l'a dit, le droit d'interpellation, nécessaire à la mise en mouvement de cette responsabilité ; et le droit d'interpellation aussi large que possible, dans la sanction qu'il comporte aussi bien que dans son fonctionnement ; sans aucune entrave, en particulier, en ce qui concerne la rédaction et le vote des ordres du jour. D'ailleurs, l'article 7 du sénatus-consulte de 1869, qui réglait cette rédaction et ce vote, et disposait que le renvoi aux bureaux de l'ordre du jour motivé était de droit, sur la demande du Gouvernement, reste en vigueur, dans cette partie, avec force réglementaire. Par conséquent le vote de

l'ordre du jour motivé est formellement maintenu ; et, d'autre part, il est permis désormais au Corps Législatif de supprimer le renvoi de droit aux bureaux, et de disposer aussi librement que possible de l'arme qui lui appartient. — Quant à la phrase qui semblait atténuer le principe de la responsabilité totale devant les Chambres, elle disparaît. Il n'est plus dit que « les ministres ne dépendent que de l'Empereur », ce qui, en fait, n'avait plus de sens. Il est dit au contraire, de la même façon, que le cabinet est solidaire, et partant, collectivement responsable, devant le Corps Législatif. La phrase : « Ils délibèrent en Conseil sous la présidence de l'Empereur » implique, de plus, que l'Empereur se réserve la présidence du Conseil, et que le premier ministre, chef du Gouvernement, n'a que le titre de chef de cabinet. Il en était ainsi depuis le sénatus-consulte de 1869 ; et c'est seulement en qualité de « chef de cabinet » qu'Émile Ollivier était placé à la tête du ministère du 2 janvier. La chose est sans importance. Président du Conseil ou chef de cabinet, le premier ministre n'en dirige pas moins un Gouvernement composé de ministres solidaires, collectivement et uniquement responsables devant les Chambres, et dont la responsabilité est sanctionnée par la chute, et la chute provoquée au moyen d'un ordre du jour de défiance librement proposé et voté par le Corps Législatif.

A la responsabilité ministérielle effective, et ainsi fortement organisée, la théorie a donné deux conséquences. L'Empire libéral confirme la première, et méconnaît la seconde.

La première est la disparition de l'incompatibilité entre les fonctions de ministres et le mandat de député. — Le principe de cette suppression avait pris place dans le programme commun d'Ollivier et de Morny. On observait d'ailleurs que les fonctions de ministre et de sénateur n'étaient pas incompatibles ; l'exemple était d'autant plus frappant que le Sénat, qui devait cesser bientôt d'être un Corps constituant, devenait peu à peu Chambre législative, au même titre que le Corps Législatif lui-même ; il n'y avait donc aucune bonne raison pour ne pas traiter les députés aussi favorablement que les sénateurs. Napoléon III le comprit : dans le message du 12 juillet 1869, il prit l'initiative de la réforme. Elle fut accomplie par le sénatus-consulte du 8 septembre, article 3 : « Les ministres peuvent être membres du Sénat et du Corps Législatif. » Quand le ministère Ollivier se présenta, le 10 janvier 1870, devant le Corps Législatif, Jules Simon fit

observer que, si le cumul des fonctions législatives et ministérielles était de la nature du Gouvernement parlementaire, au moins il pourrait être bon que les députés, nommés ministres, se soumissent à la réélection. Chevandier de Valdrôme, ministre de l'Intérieur, déclara que, le sénatus-consulte étant muet à ce sujet, les nouveaux ministres ne s'y soumettraient pas. — L'article 3 de ce sénatus-consulte est reproduit par l'article 20 de la Constitution de 1870.

La seconde conséquence de la responsabilité ministérielle est, selon la théorie, la logique et le bon sens, la disparition de la responsabilité du chef de l'État. Sur ce point, le parti libéral n'obtint pas gain de cause. La Constitution de 1870 maintient, concurremment à la responsabilité ministérielle, la responsabilité de l'Empereur.

VI

L'action politique du Corps Législatif, accrue déjà par les diverses modifications apportées à son recrutement, à sa composition, à la situation de chacun de ses membres, a été surtout augmentée par le retour complet au régime parlementaire et le rétablissement de la responsabilité ministérielle. — Elle est également renforcée, d'une manière indirecte, par l'accroissement de son action proprement législative d'une part, et, d'autre part, de sa liberté intérieure et de la publicité de ses débats. Les droits nouveaux qu'il acquiert en matière législative, particulièrement en matière budgétaire et douanière, lui permettent, mieux qu'autrefois, à propos de la discussion des projets de lois, du budget ou des tarifs de douane, de contrôler à fond la politique générale du Gouvernement. Son émancipation, en matière de discipline intérieure, et la plus grande publicité de ses débats, développent en lui l'initiative, la hardiesse, et ce goût de domination inné chez toutes Assemblées délibérantes. — De la sorte, tout concourt à lui faire obtenir la prépondérance qui appartenait autrefois à l'Empereur. Le Pouvoir Exécutif cède le pas au Pouvoir Législatif.

CHAPITRE III

LE POUVOIR LÉGISLATIF. — ACTION LÉGISLATIVE ET ÉMANCIPATION DU CORPS LÉGISLATIF

I. — *Action législative.* — Confection des lois. Programme des libéraux : la loi doit être l'œuvre directe de la nation ou de ses élus ; c'est l'intérêt du Gouvernement ; donc réformes urgentes ; lesquelles ? Résultats obtenus satisfaisants. Initiative rendue à la Chambre. Préparation, discussion et vote des lois ; facilitation des amendements, à plusieurs reprises. — Questions financières. « Mettre la bourse dans la main de la nation. » Résultats satisfaisants. En ce qui concerne le budget : textes ; vote par sections, puis par chapitres ; les crédits additionnels : l'Empereur renonce au droit d'en ouvrir, effets médiocres, pas d'économies ; en revanche, faculté pour l'Empereur d'opérer des virements, ce qui est la ruine de la spécialité. En ce qui concerne les tarifs de douane ; réclamations des protectionistes et des libéraux ; il y est fait droit en 1869. En ce qui concerne les travaux publics. — Droit de déclarer la guerre : il n'est pas remis au Corps législatif ; dommage moral plutôt que matériel. — Sanction de l'Empereur : même observation..... p. 470

II. — *Emancipation.* — Liberté intérieure recouvrée ; règlement ; tribune. — Influence extérieure conquise par une plus large publicité..... p. 493

III. — *Effets de la prépondérance du Corps législatif* sur la puissance exécutive de l'Empereur et du Sénat..... p. 495

Il est évident que, dès lors que l'Empire accordait au Corps Législatif des droits et une action politiques, il devait, *a fortiori*, étendre ses droits et son action législatives. L'action politique d'une Assemblée représentative est sans doute une conséquence inévitable du principe de la souveraineté nationale. Mais l'action législative en est une conséquence plus directe encore. Une Assemblée représentative est législative avant tout; et, avant tout, il importe que son action législative ne soit entravée, à aucun degré, par le Pouvoir Exécutif. — Enfin, une Assemblée représentative dont l'action législative est libre, et l'influence politique prépondérante, ne peut demeurer en tutelle ; il faut qu'elle se conduise elle-même, qu'elle règle elle-même ses débats, qu'elle fasse entendre sa voix au public ;

qu'elle ait la liberté intérieure et l'influence extérieure. — Le Second Empire ne se déroba pas à la nécessité. Le Corps Législatif fut délivré des chaînes qui pesaient sur son action législative. Il fut émancipé pleinement, pour le reste ; se gouverna comme il lui convint, et reprit contact avec la nation.

I

Les libéraux l'avaient déjà dit, quand il s'agissait de la prépondérance politique : l'Assemblée représentative doit avoir le dernier mot en toute chose. Lorsqu'il s'agit du vote des lois et des impôts, cette réclamation est plus juste encore, et sa justesse moins contestée. Bien avant la Révolution, sous la Monarchie de droit divin, il appartenait, en théorie, à la nation, de voter, sinon les lois, l'impôt ; et les États généraux ne se réunissaient guère sans doute, mais le principe subsistait dans l'oubli. Au lendemain du Deux-Décembre, le chef de l'État s'était bien arrogé tout le pouvoir politique et législatif ; mais, au bout de trois mois de dictature, il s'était trouvé dans l'obligation de remettre la plus grosse part du Pouvoir Législatif aux représentants de la nation. Seulement, il ne la leur avait remise qu'avec maintes restrictions, et sous réserve d'en surveiller l'usage. Elle n'était donc pas suffisante, à beaucoup près ; et lui, par contre, il en avait conservé une autre par devers lui, qui était considérable : de sorte que, soit en droit, soit en fait, l'Assemblée élue légiférait sous ses yeux et sous son inspiration. Le parti libéral, qui avait revendiqué si vivement les droits politiques de la Chambre, revendiqua tout aussi vivement, en matière législative, les droits essentiels et imprescriptibles, et la complète indépendance, sans lesquels elle ne pouvait être qu'un bureau d'enregistrement. Sur les articles principaux de son programme, il obtint presque complètement gain de cause. — Ces articles étaient les suivants : la confection des lois ; les lois de finances ; la déclaration de guerre ; la sanction des lois.

En ce qui concerne la confection des lois, le parti libéral demande qu'elle appartienne au Corps Législatif plus largement, plus indiscutablement que ne l'a admis l'Empire autoritaire. Il fait valoir, ici encore, les avantages de la proposition ; et il donne les moyens de l'appliquer.

Elle est, dit-il, tout au profit de la nation, ce qui est l'important; mais aussi du Gouvernement. — Il faut bien se pénétrer de cette idée qu'une loi n'est pas bonne, ni mauvaise, en soi ; qu'elle est bonne ou mauvaise, selon qu'elle est en rapport plus ou moins exact avec les temps et les lieux. Le droit est abstrait, les lois sont concrètes. D'une législation abstraite, serait-elle l'œuvre d'un Solon, sortirait l'anarchie. Les lois, si justes fussent-elles, contre lesquelles se révolterait une nation, ou qu'elle mépriserait, seraient des lois déplorables. Les meilleures seront celles que la nation respectera le mieux; et elle ne respectera que celles qui seront nées d'un besoin reconnu de tous, qui concorderont avec ses mœurs, et qui seront l'œuvre, plutôt que de ses mandataires, de son esprit et de ses penchants. Par conséquent, si l'on veut donner à un pays de bonnes et d'utiles lois, il faut ne point négliger le concours de la nation, mais au contraire l'inciter à faire connaître ses désirs ; car plus elles seront l'expression directe de ses aspirations et de ses vœux, plus elles auront de chances d'être efficaces et harmonieuses. Or, comment la nation exprimerait-elle mieux ses désirs que par la voix de ses élus? C'est donc à l'Assemblée, et non point au Pouvoir Exécutif, d'avoir la prépondérance, une prépondérance absolue, dans la confection de la loi. Ainsi seulement, la loi est faite par la nation (autant qu'elle peut l'être); ainsi seulement, elle est bien faite; ainsi seulement, la nation est satisfaite et bien régie ; « sur l'objet même de la loi, » dit Laboulaye, « l'opinion en sait plus long que le Conseil d'État... L'immense avantage de l'initiative laissée aux Chambres, c'est que la nation fait elle-même ses lois... » — Mais le Gouvernement ne gagne pas moins à la prépondérance absolue de la Chambre. S'il se réserve le droit de proposer et de préparer les lois, de soutenir et d'améliorer les projets de lois, comme c'est lui qui a besoin de l'homologation de l'Assemblée, comme c'est lui qui la consulte et qui soumet son texte à son appréciation, c'est lui aussi qui reçoit les critiques et les blâmes: il se croit dans une position dominante; il est, en fait, dans une position subordonnée. De plus, ayant, malgré tout, le plus grand rôle dans l'œuvre législative, il assume la plus lourde responsabilité devant la nation tout entière, qu'il peut regretter d'avoir prise, si la loi a de fâcheux effets. Au contraire, si c'est la Chambre qui joue, comme il est juste, le rôle prépondérant dans la confection de la loi ; initiative, préparation, modifications, si tout, ou presque tout, est son ouvrage : d'une part, le Gouvernement ne consulte plus, il est consulté, ne reçoit plus les critiques, il les adresse : « il est un juge, toute l'auto-

rité est de son côté »; et, d'autre part, il est déchargé des plus lourdes responsabilités, dont il pouvait être accablé dans l'avenir. Que s'il craint que l'Ássemblée ne devienne, de la sorte, trop puissante, cela prouve qu'il ne se rend pas compte de la situation présente. Même avec les restrictions qu'on y a apportées, le droit fondamental du Corps Législatif est déjà assez bien établi pour qu'il régne tyraniquement, si jamais sa puissance législative pouvait le mettre à même de régner ainsi : car, actuellement, il peut rejeter la loi. Que veut-on lui donner de plus ? la faculté de la proposer et de la préparer. Or, est-ce que proposer la loi, c'est régner ? Non pas : « proposer n'est rien, c'est rejeter qui est tout »... Donc, que le Gouvernement ne se préoccupe pas du résultat de la réforme demandée : l'anarchie n'en résultera pas; et, quant à lui, il n'en retirera que des bénéfices.

Le premier des moyens par lesquels on la réalisera, est la diminution des pouvoirs du Gouvernement et du Conseil d'État en matière législative. Certes, le rôle du Conseil d'État est des plus utiles : le Conseil d'État est un Corps éclairé dont les avis doivent être reçus avec déférence et appréciés à leur prix, qui est très grand. Mais, de là à s'ingérer dans tous les actes que comporte la confection d'une loi, de là à donner, au nom de l'Empereur et de ses ministres, l'impulsion qui lui plaît à toute la législation, il y a loin. Qu'il soit l'auxiliaire respecté, mais non le mentor rigoureux de la représentation nationale : car c'est à elle, et non à lui, de légiférer. En ce qui concerne la préparation, en ce qui concerne la discussion de la loi, il convient de diminuer son autorité, et de la renfermer dans de sages limites. « Que, par une étrange interversion des pouvoirs publics, la représentation nationale reçoive des mains du Conseil d'État une loi toute faite, avec l'interdiction de la modifier sans l'aveu de ce Conseil, c'est un spectacle que nous aurions peine à concevoir si nous ne l'avions pas sous nos yeux[1] ».

Mais l'augmentation des pouvoirs du Corps Législatif ne résultera pas seulement de la diminution des droits usurpés par le Gouvernement et le Conseil d'État. L'accroissement direct de ces pouvoirs, c'est là le second moyen de lui rendre une véritable autonomie législative. — Au premier rang des droits qu'il importe de restituer à la Chambre, est le droit d'initiative ; et il faut souhaiter d'ailleurs que la Chambre n'en use qu'après la nation. Il est désirable que la nation ne le possède pas seulement en théorie, mais qu'elle s'en serve, comme les Anglais, et qu'elle saisisse la Chambre de ses

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*

projets par voie de pétition. « En Angleterre, c'est le peuple qu'on appelle à faire les lois de la façon la plus simple et la plus large[1] ». L'initiative individuelle et la publicité font circuler l'idée par tout le pays ; celle-ci passe dans les pétitions que reçoit le Parlement ; une enquête publique a lieu, où l'on entend tout le monde ; alors seulement l'Assemblée discute la proposition en séance générale, et le projet suit dès lors la filière habituelle. Si la thèse sur laquelle on s'est appuyé : que les meilleures lois pour une nation sont celles-là mêmes qui sortent, pour ainsi dire, de son sein, on voit comme la coutume anglaise est excellente, et comme il serait avantageux pour les Français de l'adopter. Quoiqu'il en soit, si la nation elle-même ne sait user de l'initiative qu'elle détient de plein droit, les mandataires ont le devoir d'en user en son nom. C'est pourquoi l'initiative des lois doit appartenir au Corps Législatif, ou, pour parler plus exactement, à chacun des membres du Corps Législatif. — Il est nécessaire aussi qu'on leur facilite le droit d'amendement, que leur octroie avec trop de parcimonie la Constitution de 1852. — Maintenant, si l'on persiste à craindre que cette double innovation ne renforce excessivement la puissance du Corps Législatif, on est en droit de répondre qu'une telle frayeur est exagérée, sinon chimérique. A propos de l'initiative, comme à propos des amendements, des abus pourraient sans doute se produire ; mais un bon règlement suffira à les éviter, en mettant à leur exercice quelques prudentes et modestes restrictions. A propos de l'initiative en particulier, le duc de Broglie fait observer que, dans plusieurs cas, et non des moindres, elle appartiendra toujours, par la force des choses, au Gouvernement ; quand il s'agira du budget, par exemple, ou de certaines mesures, comme la paix et la guerre ; et, par conséquent, il n'y a point à en redouter l'abus.

Initiative, préparation, discussion, amendements, tels sont les principaux éléments de la confection de la loi. Quelles suites, en tout cela, furent données aux vœux de l'opposition et du parti libéral? Celles-ci.

L'initiative fut rendue au Corps Législatif par le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 : « Article 1er. — L'Empereur et le Corps Législatif ont l'initiative des lois. » — L'article 12 de la Constitution de 1870, paragraphe 1er, est ainsi conçu : « L'initiative des lois appartient à l'Empereur, au Sénat et au Corps Législatif ».

La préparation des lois ne fut l'objet d'aucune réforme libérale.

1. Laboulaye, *Le parti libéral.*

Ou plutôt, il faut distinguer : — Les propositions de lois, émanées de l'initiative d'un député, échappèrent au contrôle, souvent utile, parfois excessif, du Conseil d'État. — Quant aux projets de lois, émanés de l'initiative gouvernementale, ils restèrent, après que l'initiative eût été accordée au Corps Législatif, rédigés comme ils l'étaient auparavant, alors qu'il n'y avait pas de propositions de lois. C'est-à-dire que le Gouvernement et le Conseil d'État continuèrent à les préparer de la même façon, avant qu'ils fussent portés au Corps Législatif, et à intervenir de la même façon dans l'examen qu'ils y subissaient devant une commission spéciale. Même, le décret du 24 novembre 1860, article 3, attribua aux agents du Pouvoir Exécutif une surveillance plus active sur les premiers conciliabules de la Chambre. Auparavant, les commissaires du Gouvernement intervenaient seulement dans les discussions de cette commission spéciale, nommée par les bureaux en vue du projet de loi ; désormais, ils pèsent sur cette nomination : « Immédiatement après la distribution des projets de lois, et au jour fixé par le Président, le Corps Législatif, avant de nommer sa commission, se réunit en comité secret ; une discussion sommaire est ouverte sur le projet de loi, et les commissaires du Gouvernement y prennent part. » « On a voulu permettre aux commissaires du Gouvernement d'ajouter, au besoin, des explications verbales à l'exposé des motifs qui accompagne le texte de toutes les lois, et empêcher ainsi les bureaux de nommer les commissions sous l'empire d'interprétations erronées[1] ». — Cela est peu de chose, en comparaison des concessions faites à l'esprit libéral. D'ailleurs, on aurait mauvaise grâce à chicaner le Gouvernement sur la manière énergique dont il soutient ses projets, à partir du jour où tous les députés peuvent faire toutes les propositions qu'il leur convient. Et puis enfin, comme le Corps Législatif, à la fin du règne, fait son règlement intérieur, il est libre de régler à nouveau toute la matière; et les dispositions antérieures n'ont qu'un intérêt documentaire.

L'article 33 de la Constitution de 1870 dispose: « Le Corps Législatif discute et vote les projets de lois. » — Dans la discussion comme dans la préparation, on sait que le Pouvoir Exécutif, par l'intermédiaire du Conseil d'État, avait, sous le régime de 1852, voix prépondérante. A ce propos encore, il faut, désormais, distinguer entre les projets de lois proprement dits, que le Gouvernement soutient avec une compréhensible énergie, et les propositions

1. Latour-Dumoulin, *Lettres sur la Constitution de* 1852.

de lois, dont le Corps Législatif est libre de mener la discussion à son gré. Pour les premiers seuls, le Conseil d'État est appelé à intervenir : « Le Conseil soutient, au nom du Gouvernement, la discussion des projets de lois devant le Sénat et le Corps Législatif ». (article 38). D'ailleurs les ministres entrent maintenant au Corps Législatif, et y sont entendus toutes les fois qu'ils le demandent. Ils peuvent donc soutenir eux-mêmes tels projets de lois qu'il leur plaît ; et, de trouver devant lui des ministres responsables au lieu de fonctionnaires haut cravatés, l'action législative du Corps Législatif, au même titre que son action politique, se trouve augmentée. — Il y a, en outre, un point important à signaler, en ce qui concerne la discussion des projets de lois. Sous l'empire de la Constitution de 1852, il n'y avait qu'une Chambre législative ; l'article 39, qu'a reproduit l'article 38 ci-dessus de la nouvelle Constitution, pouvait donc se borner à dire que le Corps Législatif votait les lois « et l'impôt ». Maintenant il existe deux Chambres législatives, le Corps Législatif et le Sénat. C'est pourquoi l'article 33 a retranché les mots « et l'impôt ». Mais, d'autre part, l'article 12 de la nouvelle Constitution, § 3, porte : « ... Toute loi d'impôt doit être d'abord votée par le Corps Législatif. » C'est donc là l'octroi, au Corps Législatif, de la prérogative financière qui appartient à la Chambre populaire, dans tout régime constitutionnel et libéral.

Il faut ajouter encore, ou répéter, au sujet de l'examen des projets de lois dans les commissions de la Chambre, comme au sujet de leur discussion en séance, que la procédure à laquelle cet examen et cette discussion sont soumis, est désormais de la compétence, non plus du Pouvoir Exécutif, mais du Corps Législatif lui-même, qui, maintenant, on le verra, fait son règlement. Sauf en ce qui a trait à la présence et à l'intervention, soit des conseillers d'État, commissaires du Gouvernement, soit des ministres, qu'impose très naturellement la Constitution, il lui est permis de modifier à son gré les textes qui sembleraient mettre des entraves, en tout ceci, à sa pleine et entière liberté.

Au total, l'initiative lui appartient expressément ; et, en second lieu, grâce à ses effets, grâce au droit reconnu aux ministres d'entrer et de parler à la Chambre, grâce à la prérogative financière reconnue au Corps Législatif, grâce au droit qui lui est également reconnu de faire son règlement, la préparation et la discussion de la loi relèvent de lui presque complètement, au contraire de ce qui avait lieu autrefois. Voilà donc trois éléments, sur quatre, de la con-

fection de la loi, dont il dispose aussi librement qu'il se peut. S'il en est de même pour le quatrième élément, l'amendement, il a, par conséquent, tous les droits qu'il est fondé à revendiquer, quant à la confection de la loi. — Or, il en est bien de même pour l'amendement, qui, soit greffé sur les projets, soit greffé sur les propositions de lois, échappe dorénavant à la férule du Conseil d'État et à la tyrannie excessive des commissions.

Antérieurement à la Constitution de 1870, le droit d'amendement fut élargi par les décrets du 24 novembre 1860 et du 3 février 1861, le sénatus-consulte du 18 juillet 1866, et, selon la promesse contenue dans le message du 12 juillet au Corps Législatif, le sénatus-consulte du 8 septembre 1869. — La Constitution de 1852 reconnaissait aux députés le droit d'amendement; et, bien entendu, ces textes nouveaux confirment implicitement le principe. Mais elle en gênait l'exercice par de graves restrictions, qu'ils firent disparaître.

Les députés, jusqu'au décret du 24 novembre 1860, n'avaient le droit d'amendement que devant la Commission où se discutait le projet de loi, avant le dépôt du rapport; le rapport déposé, le droit d'amendement s'évanouissait. Cependant l'article 54 du décret du 22 mars 1852 leur rendait ce droit, toujours devant la commission, au cas où un article aurait été renvoyé devant elle par un vote de rejet. Le décret du 31 décembre 1852 avait supprimé cette faculté; l'article 3 du décret du 24 novembre la rétablit : « Afin de faciliter au Corps Législatif... l'exercice du droit d'amendement, l'article 54 de notre décret du 22 mars 1852 est remis en vigueur... » Du reste, dans cette conjoncture, où un amendement se produit après le dépôt du rapport, tout se passe comme pour les amendements qui se produisent avant. Selon les indications de l'article 40 de la Constitution : il faut que la commission approuve l'amendement, puis en transmette la teneur au Président du Corps Législatif, qui le renvoie au Conseil d'État; il faut ensuite que le Conseil d'État approuve, à son tour, le nouveau texte que la Commission a fait sien en l'adoptant, et que son délégué soit entendu par elle; alors seulement, la Chambre est appelée à discuter le texte ainsi modifié. — Or, le sénatus-consulte du 18 juillet 1866 modifie l'article 40 de la Constitution du 14 janvier; il supprime la nécessité de l'approbation de la Commission et du Conseil d'État; les amendements qui leur seront soumis, et qui seront rejetés par l'un d'eux, pourront cependant être repris en séance et proposés par leurs auteurs. Par conséquent, le droit d'amendement s'exerce désormais librement, en dehors des séances, et sans que rien l'entrave,

soit avant, soit après le commencement de la discussion. La double tyrannie du Conseil d'État et des commissions est donc ainsi diminuée dans de très fortes proportions.

Mais il était nécessaire de faire plus et de donner aux députés une faculté corrélative : celle de déposer leurs amendements en séance ; faculté qui devint absolument nécessaire, dès lors que le droit leur était reconnu de reprendre ceux de leurs amendements qui auraient été repoussés par la Commission et le Conseil d'État. — Le décret organique du 3 février 1861 permit donc de déposer un amendement au cours de la discussion, pourvu que le Corps Législatif eût auparavant rejeté l'article à modifier; la prise en considération de cet amendement une fois votée, il était, lui aussi, renvoyé à la Commission; il devait, d'ailleurs, auparavant, avoir été connu de la Commission et du Conseil d'État, et repoussé par eux. Le sénatus-consulte de 1866 supprimant l'obligation de la double approbation préalable, il fallait naturellement, pour que cette mesure fût efficace, que l'auteur de l'amendement désapprouvé pût le reprendre en séance, sans nulle condition ; c'est pourquoi tout amendement put, au cours de la discussion, être proposé et pris en considération par la Chambre, même sans que l'article à modifier eût été rejeté par elle. — En 1861, un amendement n'était ainsi renvoyé à la Commission et au Conseil d'État, malgré son premier échec devant eux, que parce que le rejet de l'article était censé rouvrir le débat, et que le second examen qu'ils lui faisaient subir, était, de la sorte, considéré, en droit, comme l'examen unique et concluant que permettait seul l'article 40 de la Constitution. En 1866,cet article disparaissant, un seul examen n'était plus concluant; et c'est pourquoi, sans que l'article à modifier fût rejeté, c'est-à-dire au cours du même débat, l'amendement pouvait être renvoyé, pour un deuxième examen, à la Commission et au Conseil d'État. — Mais, quoiqu'il en fût de l'occasion et de l'explication de ce renvoi, la règle de la double approbation obligatoire, qui avait été supprimée en ce qui concerne le premier examen, celui des amendements présentés hors séance, était conservée en ce qui concernait le second examen, celui des amendements repris en séance au cours de la discussion: repoussé une seconde fois par la Commission et le Conseil d'État, l'amendement ne pouvait plus être soumis au Corps Législatif. — La tyrannie du Conseil d'État et des commissions, pour diminuée qu'elle fût, et par la facilitation de la présentation des amendements hors séance, et aussi par la possibilité de leur présentation en séance, n'était donc pas brisée en principe.

Elle le fut par l'article 8 du sénatus-consulte du 8 septembre 1869, ainsi conçu : « Aucun amendement ne peut être mis en délibération s'il n'a été envoyé à la Commission chargée d'examiner le projet de loi et communiqué au Gouvernement. — Lorsque le Gouvernement et la Commission ne sont pas d'accord, le Conseil d'État donne son avis, et le Corps Législatif prononce. » Ainsi, la présentation de l'amendement au Gouvernement et à la Commission était maintenue ; mais l'amendement, même dans une seconde délibération, ne pouvait être rejeté définitivement par la Commission que si elle était d'accord avec le Gouvernement ; autrement, il ne pouvait être rejeté définitivement, ni par elle seule, ni par le Conseil d'État seul, celui-ci ne donnant plus qu'un avis, mais seulement par le Corps Législatif. Par conséquent, il n'y avait plus qu'un cas, assez spécial, dans lequel la Commission, et non plus le Conseil d'État, pût arrêter un amendement. Encore ce cas devait-il disparaître, pour que le droit d'amendement remis, en théorie, à chaque député, fût absolument libre : Il disparut avec la Constitution de 1870.

Celle-ci n'édicte aucune disposition spéciale au sujet du droit d'amendement. Mais elle abroge, dans son article 42, l'article 8 du sénatus-consulte de 1869. Par conséquent, en principe, le droit d'amendement appartient implicitement au Corps Législatif et à chacun de ses membres, de la façon la plus large. Quant à l'application du principe, c'est au Corps Législatif d'y pourvoir par son règlement intérieur, qu'il fait désormais lui-même.

Au total, la confection des lois, en général, appartient dorénavant à la Chambre, aussi complètement que le demandait le parti libéral.

Au point de vue des lois de finances en particulier, sa campagne réussit également. Il voulait qu'en cela surtout, le Pouvoir Exécutif fût dépouillé des droits qu'il s'était indûment arrogés ; car, s'il est une base fondamentale de l'État moderne, c'est bien le droit, pour le pays, de consentir, de répartir et d'utiliser l'impôt. Il voulait enfin « mettre plus directement la bourse dans la main de la nation [1] ». Il voulait donner au Pouvoir Législatif uniquement (sauf, bien entendu, à permettre au Pouvoir Exécutif de le conseiller et de l'éclairer, mais non de lui forcer la main), l'emploi de la fortune du pays ; c'est-à-dire l'étude et la libre décision de toutes les questions finan-

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*

cières, soit en matière budgétaire, soit en matière douanière, soit en matière de travaux publics.

Renforcer les droits du Corps Législatif en matière budgétaire était l'œuvre la plus pressante. Successivement, divers textes l'accomplirent.

Le plus important date de 1861. — Depuis quelque temps, le Gouvernement impérial laissait entendre qu'il n'était pas impossible de faire, à propos du budget, quelques réformes libérales. Magne, ministre sans portefeuille, avoua, dans son discours du 18 mars 1861, qu'il serait assez rationnel que le Corps Législatif votât le budget, non pas par articles, mais par chapitres, au lieu de continuer à le voter par ministères ; et que le Gouvernement n'en éprouverait sans doute pas de préjudice. Le 14 novembre 1861, *le Moniteur* publia un rapport de Fould à l'Empereur sur les finances de l'Empire. Le ton en était assez alarmant. Fould exposait ainsi la situation : 2 milliards, 400 millions de crédits extraordinaires ont été ouverts de 1851 à 1858 ; la dette publique et les découverts du Trésor se sont accrus de 400 millions de crédits extraordinaires pour les trois dernières années ; le crédit sous toutes ses formes, les ressources des établissements spéciaux sous la direction de l'État, les emprunts en rente, atteignent au moins le chiffre de 2 milliards ; il faut d'autant plus s'arrêter que le découvert, à la fin de l'année, s'élèvera à plus d'un milliard. Fould concluait que diverses réformes étaient nécessaires, et surtout, que l'Empereur ferait bien de renoncer au droit d'ouvrir hors session des crédits extraordinaires ; dans ce cas, la ratification législative, étant tardive, est insuffisante ; et c'est ainsi que le Pouvoir Exécutif est entraîné à des dépenses exagérées. Napoléon III, bien entendu, connaissait et avait accepté d'avance cette conclusion. Le 12 novembre, il écrivait au ministre d'État, pour l'avertir qu'il était résolu à convoquer le Sénat, et qu'il lui demanderait d'opérer une double réforme, au point de vue du vote du budget, au point de vue de l'ouverture de crédits additionnels. Puis, il appela Fould au ministère des Finances ; et le public connut en même temps le mémoire de Fould, sa nomination et la résolution du souverain. — Fould était d'avis que le ministre des Finances, si l'on voulait qu'il y mît de l'ordre, eût une grande autorité sur ses collègues, qu'il fût presque omnipotent. Dans cette intention, il proposa et fit signer tout de suite le décret du 1er décembre, qui dispose : « Aucun décret, autorisant ou ordonnant des travaux ou des mesures quelconques pouvant avoir pour effet d'ajouter aux charges budgétaires, ne sera soumis à la

signature de l'Empereur qu'avec l'avis du ministre des Finances ». — Enfin, le Sénat se réunit le 2 décembre. Le projet de sénatus-consulte modifiait, comme l'Empereur l'avait annoncé, les règles suivies en matière de crédits supplémentaires et extraordinaires, et le vote du budget, tel qu'il était fixé par l'article 2 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852. Baroche donna lecture de l'exposé des motifs. Troplong fut nommé rapporteur ; il expliqua qu'il n'était pas question de faire subir de changement véritable à la Constitution, mais seulement d'apporter quelques retouches à la législation financière. La délibération occupa les séances des 20 et 21 décembre. Le projet, dans son ensemble, fut adopté par 132 voix contre 1 ; il devint le sénatus-consulte du 31 décembre 1861.

Le discours du trône de 1862 fit valoir le libéralisme de cette mesure, et montra combien l'Empereur avait souci de ménager les finances : « Dans ce but, » dit-il, « j'ai proposé au Sénat un moyen radical qui confère au Corps Législatif une plus grande faculté de contrôle et l'associe de plus en plus à ma politique... » — Le sénatus-consulte de 1861 fut suivi du décret organique du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique, qui reste, encore aujourd'hui, l'un des monuments de notre législation financière.

Il fut modifié, dans un sens plus libéral encore, en ce qui concerne le vote du budget, par le sénatus-consulte du 8 septembre 1869, article 9, selon la promesse faite par le message du 12 juillet ; et, ainsi modifié, il fut implicitement déconstitutionnalisé par l'article 43 de la Constitution de 1870, et resta en vigueur avec force législative.

D'après ce texte, la préparation du budget continue, comme il est naturel, d'appartenir au Gouvernement, et, naturellement, « le budget des dépenses est présenté au Corps Législatif par chapitres et par articles [1] », et discuté par la Commission du budget contradictoirement avec les commissaires du Gouvernement ; il en était ainsi, d'ailleurs, depuis 1852. On sait, de plus, que la Constitution de 1870 dispose que toute loi d'impôts doit être votée par le Corps Législatif avant d'être soumise au Sénat. — Mais, si la préparation et la discussion du budget étaient, au début du règne, réglées d'une façon normale, il n'en était pas de même du vote du budget. Le principe de la spécialité était à peu près méconnu. Le vote, en effet, avait lieu par ministères ; c'est-à-dire que le droit essentiel de l'Assemblée représentative était ainsi, en fait, presque annihilé. Tant par intérêt proprement financier que par intérêt politique, il était urgent de remédier à

1. Sénatus-consulte du 8 septembre 1869, article 9.

cet état de choses, et d'assurer au Corps Législatif la parfaite indépendance de ses décisions.

Le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 article 1er, donna une première satisfaction aux réclamations très légitimes des députés : « ... Le budget de chaque ministère est voté par sections ». Fould était partisan déclaré des chapitres réglés par voie administrative ; il ne pouvait accorder plus que le vote par sections. Encore Troplong était-il inquiet ; il se préoccupait de savoir si les sections énumérées dans l'état annexé au projet offraient des généralités assez spacieuses pour que les ministres pussent s'y mouvoir librement. Sur ce point, il eut contentement, et au-delà : d'après la nomenclature jointe au sénatus-consulte, il n'y avait que cinquante-six sections ; quelques-unes étaient extrêmement vastes. Auparavant, disait Ernest Picard en 1863, le budget afférent au ministère de la Guerre était de 366 millions, que le Corps Législatif était mis dans l'alternative de voter ou de refuser en bloc ; aujourd'hui, il est vrai, le budget de la Guerre est réparti en cinq sections ; mais l'une d'elles absorbe 282 millions. — Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869, article 9, *in fine,* sans aller jusqu'au vote par articles, rendit au moins au Corps Législatif le droit de voter le budget par chapitres, qui lui avait été donné par le décret du 22 mars, et ne lui avait été retiré que par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852. Dorénavant : « Le budget de chaque ministère est voté par chapitres, conformément à la nomenclature annexée au présent sénatus-consulte ». Cette nomenclature comprenait 319 chapitres. — Le budget de 1870, présenté sous l'empire du sénatus-consulte de 1861, fut encore voté par sections.

D'ailleurs, si la réforme de 1861 était insuffisante au point de vue administratif et financier : au point de vue politique, elle suffisait amplement pour assurer à la Chambre tous les moyens d'influence que celle-ci pouvait attendre légitimement de la discussion du budget. L'opposition usa largement de l'occasion qui s'offrait à elle, chaque année, d'examiner tous les services, et de soulever, à propos de chacun d'entr'eux, les questions qui s'y rattachaient plus ou moins étroitement. « Abolition de l'impôt inégal de la conscription, remaniement des impôts de consommation, réduction de l'effectif, suppression du ministère d'État, du ministère des Beaux-Arts, du Conseil privé, des six grands commandements militaires et de la garde impériale, révision des traitements des fonctionnaires, respect du suffrage universel, précautions contre la fraude électorale, liberté de l'imprimerie, suppression des fonds secrets et augmentation du

budget de l'instruction primaire, abolition du timbre, abrogation de la loi de sûreté générale [1] », tout fut matière à amendements, à débats animés. Comme la discussion de l'adresse, la discussion du budget amena le retour indirect au droit d'interpellation. Et, quand le sénatus-consulte de 1869 substitua, au vote par sections, le vote par chapitres, l'innovation administrative était assurément considérable, mais l'audace politique n'était pas très grande : l'action politique du Corps Législatif ne pouvait guère, à propos du budget, se manifester plus librement qu'elle ne se manifestait depuis 1861 ; et même, en fournissant à l'opposition le moyen d'exposer, pendant tout le cours de l'année, ses sentiments et ses vœux, le droit d'interpellation, restitué en 1867, diminuait de telle sorte l'importance de la discussion du budget, que le Gouvernement impérial, tout en la rendant plus aisée, tout en rendant le contrôle financier du Corps Législatif plus large et plus efficace, n'avait plus cependant à redouter de cette discussion d'aussi graves inconvénients que par le passé.

L'Empereur a eu, jusqu'en 1861, le droit d'ouvrir des crédits additionnels en l'absence des Chambres ; soit crédits supplémentaires, pour étendre des services ou portions de service prévus par le législateur ; soit extraordinaires, pour subvenir à des éventualités que le législateur n'a pu prévoir. L'abus de ces derniers est surtout dangereux ; et c'est surtout le droit, pour le Pouvoir Exécutif, d'ouvrir des crédits extraordinaires, qu'il convenait de restreindre, sinon de lui enlever. Mais Fould allait plus loin ; il ne voulait pas seulement remédier à l'abus, il voulait supprimer l'usage des crédits extra-budgétaires ; et Napoléon III se rendit à ses vues ; il ne fit pas de distinction, et renonça par avance au droit d'ouvrir des crédits de l'une ou de l'autre sorte. Il témoigna en ces termes de son intention dans sa lettre au ministre d'État : « Depuis longtemps, vous le savez, ma préoccupation était de renfermer le budget dans des limites invariables... Malheureusement, des circonstances imprévues et des nécessités toujours croissantes m'ont empêché d'atteindre ce résultat. Le seul moyen efficace d'y parvenir est d'abandonner résolument la faculté qui m'appartient d'ouvrir, en l'absence des Chambres, des crédits nouveaux... » — Le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 réalisa ce projet. Son article 3 est ainsi conçu : « Il ne pourra être accordé de crédits supplémentaires ou de crédits extraordinaires qu'en vertu d'une loi. » L'article 41 du décret du 31 mai 1862 dit en outre : « Les ministres ne peuvent sous leur responsa-

1. Taxile Delord, *Histoire du Second Empire.*

bilité dépenser au-delà des crédits ouverts à chacun d'eux, ni engager aucune dépense nouvelle, avant qu'il ait été pourvu au moyen de la payer par un supplément de crédit ». Ainsi, pas d'équivoque; dans le cours des sessions, il appartient au Corps Législatif seul d'ouvrir des crédits additionnels ; dans l'intervalle des sessions, il ne peut être suppléé à ce vote par personne, ni par les ministres, ni par le chef de l'État ; aucune dépense n'est désormais engagée sans le consentement préalable des représentants de la nation.

Les effets de cette réforme ne furent pas aussi bons qu'on l'avait espéré, et ne contentèrent pleinement ni les impérialistes ni les libéraux. Le financier Magne, surtout, ne montra pas une grande admiration pour l'œuvre qu'avait inspirée son rival le banquier Fould, et il y eut de nombreux partisans du régime pour l'appuyer dans ses critiques. Dans un rapport du 20 juillet 1866, il écrivait à l'Empereur que les sénateurs comprenaient enfin « les vices du sénatus-consulte de 1861. »

Le nouveau système « portait atteinte à l'autorité morale de l'Empereur », qui, inconsidérément, s'était mis, en matière financière, dans la dépendance du Corps Législatif. — Quant à en tirer un profit qui compensât cette perte considérable, Napoléon III l'avait espéré, sur la promesse de Fould : il n'en était rien. Fould avait écrit, dans son mémoire : « En rendant au Corps Législatif ses attributions les plus incontestables, l'Empereur le solidariserait avec son Gouvernement; il obtiendrait, pour prix de cette concession, un budget où les allocations seraient plus en rapport avec les besoins réels ». Et Napoléon III, dans sa lettre au ministre d'État : « Ce système fonctionnera sans préjudice pour l'État si, après l'examen attentif des économies possibles, une explication loyale des besoins réels de l'administration persuade le Corps Législatif de la nécessité de doter convenablement les différents services ». Or, cette espérance avait été trompée ; le Corps Législatif ne voyait pas, dans le renoncement de l'Empereur au droit d'ouvrir des crédits extra-budgétaires, un motif de se relâcher de son contrôle budgétaire; investi de droits nouveaux en ce qui concerne le vote du budget, il avait bien plutôt du penchant à en user avec rigueur, à se montrer, sous prétexte d'économiser les deniers publics, plus tracassier qu'auparavant ; bref, le Gouvernement avait eu beau se dépouiller en sa faveur, il n'obtenait pas de lui plus de complaisance que jadis ; il jouait donc un rôle de dupe. — Au moins le pays trouve-

t-il son avantage dans cette mise en tutelle du Gouvernement? Bien au contraire : son intérêt peut être compromis gravement par le nouveau système ; on l'a bien vu au moment de Sadowa; il eût été nécessaire alors que le Gouvernement pût engager immédiatement de grosses dépenses pour parer à toutes les éventualités. Or, « convoquer la Chambre, c'est faire au grand jour ce qui exigerait, au moins provisoirement, le plus de discrétion et de secret ; agir sans elle, c'est violer une loi constitutionnelle du pays [1] ». L'alternative est également fâcheuse ; et, dans les deux cas, il est déplorable, et pour le Gouvernement et pour la France, que l'indispensable levier, l'argent, manque à la politique de l'Empereur. — Mais, si la nation est lésée par l'application du système nouveau, dans ses intérêts politiques, peut-être ses finances, que l'on a voulu protéger, sont-elles effectivement gérées avec plus d'économie? Pas davantage ; les crédits extrabudgétaires n'en sont pas diminués. Dès 1863, un communiqué officiel à *la Patrie*, fait ressortir ce résultat avec quelque ironie. L'ensemble des crédits s'est élevé, sous l'ancien système, à 352 millions en 1861 ; en 1860, à 291 ; et, en 1862, sous l'empire du sénatus-consulte, non, comme on le disait, à 35, mais à 300 millions; on voit par là avec quelle modération, autrefois, le souverain faisait usage de sa prérogative. Le rapport de M. Larrabure sur les suppléments de crédit de l'exercice 1863 constate également que « la nécessité est une loi naturelle supérieure à toutes les lois positives, et que les crédits supplémentaires et extraordinaires, votés par le Corps Législatif, ne sont pas moins élevés que ceux qu'ouvrait auparavant le chef de l'État. »

Toutes ces critiques étaient assez justes ; et les impérialistes autoritaires n'étaient pas des derniers à les faire valoir. Mais l'opposition pouvait, de son côté, faire remarquer que, bien que le Corps Législatif votât les crédits avant que la dépense fût engagée, le Gouvernement n'échappait pas pour cela à toute responsabilité. Si les crédits extrabudgétaires étaient encore aussi élevés, la faute en était, pour une grande part, à sa politique, et particulièrement à sa politique extérieure, qui imposait de grosses dépenses, auxquelles il était moralement impossible à la Chambre de se soustraire ; et la faute en était aussi à la façon dont il lui mettait le marché à la main, et usait de son influence sur elle pour enlever une adhésion que, laissée plus libre dans ses débats et dans sa détermination, elle ne lui aurait

1. Rapport de Magne à l'Empereur, *Papiers et correspondance de la famille impériale.*

peut-être accordée que sous certaines réserves. — De plus, le Pouvoir Exécutif n'avait pas si bien renoncé au droit d'engager des dépenses sans le consentement du Corps Législatif qu'il n'eût toujours besoin, quelques mois après le vote de chaque budget, de lui demander l'ouverture de crédits additionnels pour régulariser après coup les excédents de dépenses ; à défaut de crédits supplémentaires et extraordinaires, le Gouvernement réclamait ainsi des crédits complémentaires : crédits irréguliers au premier chef, puisqu'ils couvrent des dépenses irrégulières ; une Assemblée, en les votant, vote au Gouvernement un bill d'indemnité. Les crédits additionnels de cette nature montaient, en 1863, à 93 millions. — De la sorte, le Pouvoir Exécutif, malgré les promesses faites, contribuait donc, malgré tout, à grossir indirectement, et directement aussi, le chiffre des dépenses extrabudgétaires. Pas plus qu'il ne se déclarait satisfait de la Chambre, la Chambre ne pouvait se déclarer absolument satisfaite de sa gestion.

Toutefois, si, en fait, pour ces diverses causes, soit par la faute du Pouvoir Exécutif, soit par la faute du Pouvoir Législatif, le système ne produisait pas les effets attendus, et s'il n'en résultait à peu près aucune économie, du moins, dans une large mesure, les droits du Pouvoir Législatif étaient-ils, en principe, respectés ; la bourse, comme le voulait Prévost-Paradol, était mise plus directement dans la main de la nation. A ce point de vue, le progrès était incontestable ; et il n'y aurait eu qu'à se louer, quelque restreintes qu'en fussent les conséquences pratiques, de cette nouvelle législation des crédits additionnels, ainsi que du retour à la spécialité budgétaire, si une autre réforme, de caractère tout différent, n'avait été jointe à ces deux réformes libérales, réforme qui en atténuait sensiblement la portée : elle concernait le droit d'opérer des virements entre les sections du budget.

« En renonçant au droit d'ouvrir des crédits supplémentaires ou extraordinaires dans l'intervalle des sessions, il était cependant essentiel de réserver au Gouvernement la faculté de pourvoir aux nécessités imprévues. Le système des virements en fournit les moyens, et il a l'avantage de limiter cette faculté aux besoins vraiment urgents et indispensables[1] ». Tel était, en effet, le principe des virements, que le Gouvernement pouvait dépenser, régulièrement, pour une affaire quelconque, plus d'argent que le Corps Législatif ne lui en avait accordé pour la même affaire. Voici comment. — La

1. Discours prononcé à l'ouverture de la session législative, 27 janvier 1862.

répartition des crédits à employer dans le cadre prévu par le législateur appartient, naturellement, au Pouvoir Exécutif; et à qui appartiendrait-elle ? Il est donc normal que le Gouvernement les répartisse dans l'intérieur de chaque ministère, quand le budget est voté par ministère; c'est ce qui se passait depuis 1852; ou dans l'intérieur, soit de chaque section de ministère, soit de chaque chapitre, selon que le budget est voté par sections, comme en 1861, ou par chapitres, comme en 1869; et l'article 1er du sénatus-consulte du 31 décembre 1861, *in fine*, appliquait correctement cette règle: « La répartition par chapitres... est réglée par décret de l'Empereur rendu en Conseil d'État »... Seulement l'article 2 ajoutait: « Des décrets spéciaux rendus dans la même forme peuvent autoriser des virements d'un chapitre à un autre », non pas, comme il eût été normal: dans l'intérieur de chaque section, mais « dans le budget de chaque ministère. » Cet article resta en vigueur, avec force législative, quand le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 eut substitué au vote par sections le vote par chapitres. — Par conséquent, que la Chambre votât le budget par sections ou même par chapitres, et si bien respectée que fût ainsi, en théorie, la régle de la spécialité, en fait, elle n'était pas moins violée, de même que celle du vote préalable de tous les crédits par les représentants de la nation, puisque le Gouvernement pouvait appliquer les crédits votés à d'autres objets que ceux pour lesquels la Chambre les avait votés. C'était bien là ce qui rassurait Troplong, le rapporteur du sénatus-consulte de 1861, et aussi Vuitry, qui fut plus tard Président du Conseil d'État, et qui avouait, quelques semaines avant le vote de ce sénatus-consulte, que « le virement ne donne plus à la spécialité qu'une existence administrative ».

Néanmoins, les plaintes des impérialistes les plus intransigeants prouvaient que le droit de virement n'équivalait pas absolument au droit d'ouvrir des crédits supplémentaires et extraordinaires. Sans doute l'attribution de ce droit à l'Empereur compensait, dans une large mesure, la perte qu'il avait subie, et contribuait, plus encore que les raisons pratiques signalées plus haut, à propos de chacune de ces deux réformes, à diminuer les avantages que le Corps Législatif devait tirer du rétablissement de la spécialité et du système nouveau en fait de crédits extra-budgétaires : cependant, à la fin du règne, la législation budgétaire, dans son ensemble, était certainement, bien plus qu'en 1852, l'œuvre des représentants de la nation, et, à un bien moindre degré, l'œuvre du Pouvoir Exécutif. Le progrès libéral était inférieur à ce qu'il eût pu être; il était, malgré tout, indéniable.

Un dernier trait le montre mieux encore. Tous les pouvoirs spéciaux, donnés au Sénat par la Constitution de 1852, étant abrogés par la Constitution de 1870, il ne lui est plus permis dorénavant de voter « les mesures urgentes », et particulièrement le budget, au cas où le Corps Législatif opposerait un refus formel à la mise en demeure du Gouvernement. Là était l'atteinte la plus grave que l'Empire autoritaire eût portée aux droits de la nation, puisque, dans cette circonstance spéciale, le Pouvoir Exécutif, servi par le Sénat, son instrument, devait se passer franchement, pour lever l'impôt, du consentement du pays. Avec les autres dispositions qui lésaient ce principe fondamental, *a fortiori* devait disparaître celle-ci, qui en était la négation.

Au total, en matière de budget et de crédits annexes, le Corps Législatif, dans la dernière année de l'Empire, possède, sinon tous les droits, au moins les droits principaux que doivent posséder les représentants de la nation.

Il en est de même en matière de douane et de tarifs douaniers.

La Constitution de 1852 donnait à l'Empereur le droit de faire les traités de commerce ; le sénatus-consulte du 25 décembre suivant lui donnait expressément le droit de stipuler, par traité, des modifications aux tarifs de douane, modifications qui auraient force de loi sans l'approbation du Corps Législatif. — Le droit de faire des traités de commerce est un droit de nature douteuse, qui appartient, tantôt au Pouvoir Législatif, tantôt au Pouvoir Exécutif ; et il était acceptable qu'il appartînt, sous l'Empire, au chef de l'État. Mais le droit de stipuler des tarifs de douane, le droit d'établir ainsi un impôt, sans l'approbation du Corps Législatif, c'est-à-dire sans le consentement de la nation, était absolument exorbitant ; et ni les Bourbons, ni Louis-Philippe ne l'avaient possédé. C'est contre cette disposition du sénatus-consulte du 25 décembre que libéraux et protectionnistes luttèrent justement avec énergie ; et, en cela encore, ils l'emportèrent.

La signature du traité de commerce avec l'Angleterre, en 1860, amena brusquement le Corps Législatif à critiquer, avec plus de vivacité qu'autrefois, cette violation d'un principe fondamental du droit public ; de théorique et accidentelle, la protestation, ayant un intérêt immédiat, devint ardente et continue. Émile Ollivier, de Flavigny, prononcèrent tout de suite des discours très péremptoires : « Je regrette, » disait celui-ci, « que le Pouvoir Législatif, appelé, depuis un demi siècle, à régler les moindres détails du régime des douanes, soit privé d'intervenir dans les décisions qui fixeront pour

dix ans le sort de l'industrie française. » — Les protectionnistes furent, bien entendu, les premiers à s'élever contre le régime de 1852, et leur opposition, la plus ferme et la plus opiniâtre, causa, jusqu'à la fin du règne, de grands soucis au Gouvernement. Mais leurs critiques s'attaquaient moins à la disposition elle-même qu'à l'usage qu'en faisait l'Empereur ; si Napoléon III ne s'était appuyé sur elle que pour suivre une politique protectionniste, il est probable qu'ils n'eussent pas songé à en demander l'abrogation. Toutefois, bien que leur action fût inspirée par des motifs intéressés, et, pour ainsi dire, terre à terre, le concours des protectionnistes fut des plus précieux aux libéraux qui firent triompher, non pas une politique personnelle, mais un principe général. — Parmi ceux-ci, beaucoup, la plupart peut-être, étaient, au contraire, partisans de la liberté du commerce et de la politique de Napoléon III ; Émile Ollivier approuvait le traité de 1860 ; Laboulaye aussi. Mais ils considéraient que le bon usage d'un droit n'en légitime pas la possession. Quelque utile emploi que fît l'Empereur de la faculté que lui conférait le sénatus-consulte de 1852, il n'en était pas moins fâcheux, pensaient-ils, que pareille faculté lui fût conférée, alors qu'elle appartenait, sans conteste, et imprescriptiblement, aux représentants de la nation. Émile Ollivier s'écriait : « Sans doute, on doit regretter qu'une question aussi considérable n'ait pas été soumise au pays. Mais ce n'est pas la première fois que des droits importants sont mis en oubli !... » Ce droit-là n'était pas des moindres. — — D'ailleurs, si la nation, si le Pouvoir Législatif, étaient lésés par le système, le Gouvernement, de son côté, devait, tôt ou tard, en ressentir les inconvénients. Actuellement, il était débarrassé d'un contrôle qui, juste et nécessaire aux yeux des libéraux, « pouvait, il est vrai, être gênant en maintes circonstances, » comme le déclarait M. de Flavigny, mais « qui ne saurait se remplacer dans les moments difficiles ». En effet, « il existe, dans la vie des Gouvernements comme dans celle des individus, des organes essentiels qu'il ne faut pas affaiblir, sous peine de les trouver dénués de vitalité au moment suprême. » Qu'un traité de commerce, comme celui de 1860, soit conclu sans l'aveu des Chambres, c'est sans doute chose légale, puisqu'un sénatus-consulte l'autorise ; mais, selon Laboulaye, « il n'est ni sage ni politique d'user rigoureusement d'un tel pouvoir ». Au total, ici encore apparaissait le danger, pour le souverain lui-même, d'une excessive concentration de pouvoirs entre ses mains : un jour peut-être il se repentirait d'avoir assumé une

trop grande responsabilité, et d'avoir, pour éviter son contrôle, dédaigné l'appui du Pouvoir Législatif.

Napoléon III n'était peut-être pas très sensible à la protestation des libéraux contre l'usurpation des droits du peuple; mais il ne pouvait se dissimuler que le conseil qu'ils lui donnaient ne laissait pas d'être judicieux, et qu'il lui serait peut-être profitable de le suivre ; d'autant plus qu'il commençait à être troublé par les clameurs des protectionnistes : bref, la nécessité, sur cette question encore, le forçait à céder. Mais d'ailleurs, rien ne le portait plus, à la fin de son règne, à résister coûte que coûte. Il avait voulu le Pouvoir pour accomplir une œuvre ; spécialement, il avait voulu le droit de modifier les tarifs de douane pour établir en France la liberté commerciale, à laquelle les Parlements s'étaient toujours montrés hostiles. Or, par le traité de 1860, et par les nombreux traités postérieurs, le régime de la liberté commerciale avait remplacé le système protectionniste. Le pas difficile était franchi. Sans doute, à voir les bienfaits du nouveau régime, le pays y prendrait goût. L'œuvre fondée par lui vivrait donc sans lui. Il pouvait, dorénavant, remettre à d'autres le soin de la continuer. — Ces réflexions le décidèrent à promettre au Corps Législatif, dans le message du 12 juillet, que le droit lui serait remis d'homologuer les modifications de tarifs insérées dans les traités internationaux.

En effet, la réforme fut effectuée par le sénatus-consulte du 8 septembre 1869, article 10 ; cet article est reproduit textuellement par l'article 18 de la Constitution de 1870. Le principe de la législation commerciale et douanière est désormais celui dont s'inspiraient toutes les réclamations libérales, et dont s'était inspirée, d'ailleurs, la Constitution de 1852 : c'est-à-dire la distinction entre les traités de commerce et les tarifs de douane. L'article 14 de la nouvelle Constitution donne au chef de l'État, comme l'article 6 de l'ancienne, le droit de faire les traités de commerce. Mais l'article 18 enlève à l'Empereur, et rend aux représentants de la nation, le droit de voter les tarifs : « Les modifications apportées à l'avenir à des tarifs de douane ou de poste par des traités internationaux ne seront obligatoires qu'en vertu d'une loi. » Le projet de loi doit être porté au Corps Législatif avant de l'être au Sénat, en vertu de l'article 12, *in fine* : « Toute loi d'impôt doit être votée d'abord par le Corps Législatif. »

Enfin, en vertu de l'article 4 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, l'Empereur ordonnait ou autorisait par décret tous les travaux

publics et toutes les entreprises d'intérêt général. Il est vrai que, si ces travaux et entreprises avaient pour condition des engagements ou des subsides du trésor, le crédit devait être accordé, ou l'engagement ratifié par une loi, avant la mise à exécution. Ainsi, le droit essentiel qui appartient au Pouvoir Législatif de voter toutes les dépenses était bien sauvegardé; et c'est pourquoi l'attribution conférée à l'Empereur par l'article 4 a été classée parmi ses attributions exécutives, et non législatives. Toutefois, cette attribution est si importante, et l'usage qu'on en peut faire touche toujours de si près, au moins indirectement, les intérêts économiques et financiers de la nation, qu'elle est, au moins en fait, législative aussi bien et plus qu'exécutive, et qu'il est souhaitable que, relevant du Pouvoir Législatif, elle soit reprise sur le chef de l'État par les représentants de la nation. — Cette solution prévalut dans les derniers jours du règne. L'article 4 du sénatus-consulte de 1852 n'avait pas été abrogé, mais seulement déconstitutionnalisé par la Constitution de 1870. Il fut abrogé par la loi du 27 juillet suivant. Dorénavant, le principe est celui-ci : Tous les travaux publics à la charge de l'État, sans distinction, ne seront autorisés que par une loi. Il est seulement fait exception pour les canaux et les chemins de fer de moins de vingt kilomètres et les rectifications de route.

En somme, à la fin du règne, au point de vue de la gestion financière comme au point de vue de la confection des lois, le Pouvoir Législatif a reconquis le rôle prépondérant dont l'Empire autoritaire l'avait injustement dépouillé.

Il y a deux questions, qui ont trait à l'action législative du Corps Législatif, sur lesquelles l'opposition libérale n'obtint pas les résultats désirés : la déclaration de guerre et la sanction des lois. Mais l'échec était de peu d'importance auprès des résultats précédents.

L'opposition, et une notable partie de l'opinion, demandaient que le droit de déclarer la guerre fût enlevé au chef de l'État et remis au Pouvoir Législatif. — A première vue, il semble que cette restitution était en effet des plus urgentes. Le droit de déclarer la guerre est chose trop grave pour qu'il n'appartienne pas exclusivement aux mandataires du pays.

Cependant, à cette thèse, on peut faire deux réponses.

D'abord, le caractère de la déclaration de guerre est des plus douteux ; il est mi-exécutif, mi-législatif. Beaucoup de bons docteurs ès sciences politiques, et Mirabeau en est un, font du droit de déclarer la guerre un droit exécutif. C'est pourquoi lui aussi a été classé dans les attributions proprement exécutives conférées à l'Empereur par la Constitution de 1852.

Mais, d'autre part, en admettant que ce soit là, à raison de son importance, un droit législatif, et qu'il serait donc désirable que le Corps Législatif en fût investi, il faut avouer que, si celui-ci en est frustré au profit du chef de l'État, il est atteint peut-être dans sa dignité et subit un dommage moral, mais ne subit pas, à proprement parler, de perte matérielle. — En effet, si le Gouvernement ou le chef de l'État veulent jamais la guerre, ils l'obtiendront à coup sûr, quand même ce serait aux Chambres seules de la déclarer ; il y a en politique, et surtout en politique extérieure, des nécessités auxquelles un pays ne saurait se soustraire, des affronts qu'il ne pourrait accepter ; c'est affaire à ses gouvernants de prévoir et d'éviter les situations dont il ne pourrait sortir que par la guerre ; mais, s'ils ne l'ont pu, ou s'ils ne l'ont voulu, la déclaration de guerre n'est plus qu'un acte qui s'impose ; et, qu'elle soit prononcée par l'un ou l'autre des deux Pouvoirs, du moment que la nation est acculée à la lutte, peu importe : le Pouvoir Législatif reste toujours désarmé devant les événements, que le Pouvoir Exécutif a préparés ou n'a pas empêchés [1]. — Enfin, même si le droit de déclarer la guerre est conféré au chef de l'État, il est certain que le Pouvoir Législatif participe formellement, dans la mesure où la force des choses le lui permet, à l'acte grave qui s'accomplit, soit en l'approuvant indirectement, soit même en lui donnant une approbation directe ; et cela aussi complétement que si la décision lui appartenait exclusivement, d'après les textes constitutionnels. Ou bien, en effet, c'est d'une approbation indirecte qu'il s'agit, parce qu'après tout le Pouvoir Législatif tient la bourse, parce que l'argent est le nerf de la guerre, parce que le Gouvernement ne peut faire la guerre sans argent, et parce que, si la Chambre lui ouvre la bourse, c'est donc qu'elle donne son consentement à la guerre, et qu'elle aurait pu la repousser en gardant la bourse fermée ; ou bien c'est d'une approbation directe,

1. « Croyez-vous, » nous disait, quelques mois après le conflit de Fachoda, M. Émile Ollivier, « que, si M. Delcassé avait voulu la guerre avec l'Angleterre, il n'aurait pas mis le Parlement dans l'obligation absolue de la déclarer ? » — H. B.

parce que, d'ordinaire, le Gouvernement, soucieux d'alléger sa responsabilité, pose franchement la question à la Chambre, et qu'il rend à celle-ci, en fait, le droit que la Constitution lui attribue à lui. Ainsi, le Corps Législatif avait implicitement accepté d'avance la guerre de Crimée, qui ne fut officiellement déclarée que quelques jours plus tard, en votant, le 7 mars 1853, un emprunt de 250 millions ; et, très explicitement, la guerre d'Italie, en votant, le 30 avril 1859, un emprunt de 500 millions, et une augmentation de 40.000 hommes sur le contingent. — Bref, il est évidemment préférable, pour qui veut maintenir la prépondérance de la représentation nationale, que la déclaration de guerre fasse l'objet d'une loi. Mais il faut aussi reconnaître que, pour des raisons de fait très considérables, cette question n'a pas toute l'importance qu'on lui attribue. Et partant, si les libéraux n'obtenaient pas satisfaction sur ce point, cela serait fâcheux sans nul doute, mais plus en théorie qu'autrement.

Ils n'obtinrent pas satisfaction. L'article 14 de la Constitution de 1870 décide, comme l'article 6 de la Constitution de 1852, que « l'Empereur... déclare la guerre ».

Enfin, ils protestaient, avec raison, contre le droit de sanction que la Constitution de 1852 attribuait également à l'Empereur. Ils regardaient justement ce droit comme incompatible avec le principe de la souveraineté nationale et du libre vote des lois par les représentants du pays ; et, à ce titre, ils en réclamaient la suppression. D'autre part, ils voyaient bien qu'il pouvait être dangereux de laisser toute la puissance législative entre les mains d'une Assemblée souveraine. Aussi reconnaissaient-ils la nécessité d'une seconde Chambre, et ils comptaient sur la transformation du Sénat en Chambre législative, pour remplacer, par un contrôle sérieux et légitime, le contrôle illogique et abusif du chef de l'État.

Ces vœux ne furent réalisés que partiellement. — Le Sénat, investi de certains droits législatifs en 1867 et 1869, fut converti en Chambre législative par la Constitution de 1870 ; de la sorte, l'œuvre législative du Corps Législatif fut contrôlée et revue par une Chambre haute, comme elle fut, en même temps, renforcée par son adhésion ; et, confirmée ainsi par elle, il devint beaucoup plus difficile, pour l'Empereur, presque impossible même, de lui opposer son veto, de lui refuser sa sanction. — Mais cependant, ce droit de veto lui appartenait toujours ; toujours l'œuvre législative avait besoin de cette

sanction. L'atteinte ainsi portée aux droits de l'Assemblée représentative subsistait donc ; atteinte incontestable, mais d'ailleurs, elle aussi, plus abstraite que concrète, plus grave en droit qu'en réalité.

II

Par l'émancipation du Corps Législatif, dont on a dit quelques mots, il faut entendre la conquête de la liberté intérieure et de l'influence extérieure, qu'il poursuivit en même temps que toutes les autres réformes libérales, et qui, nécessairement, devait compléter la conquête de la prépondérance politique et de la prépondérance législative. En cela encore, le succès couronna ses efforts; et, soit en réglant lui-même son fonctionnement intérieur, soit en obtenant une plus grande influence extérieure par une plus large publicité, il put développer ses premières conquêtes, en user utilement, et devenir effectivement le premier pouvoir de l'État.

La faculté de régler son propre fonctionnement, de nommer son bureau, de se régir à son gré, la liberté intérieure en un mot, il est naturel, disent les libéraux, que le Corps Législatif la possède, en même temps que l'action politique et la prépondérance législative. Il serait contradictoire, dès lors qu'il possède celle-ci, qu'il ne possédât pas, *a fortiori*, celle-là : « Une Assemblée qui a la haute main sur les affaires du pays doit avoir la haute main sur les siennes [1]. » L'Empire fit droit à cette observation de bon sens.

En 1861, il y eut une menue réforme. Les secrétaires étaient jusque-là les quatre plus jeunes membres présents à la première séance de chaque session. Dorénavant, au nombre de 6, ils seront élus par le Corps Législatif.

Mais les changements importants n'eurent lieu qu'à la fin du règne. Ils furent annoncés par le message du 12 juillet 1869, et opérés par les articles 6 et 11 du sénatus-consulte du 8 septembre. Cet article 6 fut lui-même confirmé par l'article 34 de la Constitution de 1870 ; et l'article 11, déconstitutionnalisé par elle, mais non abrogé. — D'après ces textes, « le Corps Législatif élit, a l'ouverture de chaque session, les membres qui composent son bureau », à

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*

savoir : un président, quatre vice-présidents, six secrétaires, et deux questeurs, nommés au scrutin secret ; et il fait son règlement intérieur. Cette seconde disposition est très importante, si l'on songe que l'Empereur avait eu jusque-là le droit de régler ses travaux par décret ; qu'en usant et abusant de ce droit, il pouvait modifier considérablement le jeu des institutions politiques ; et que c'est ainsi qu'il appliquait le système des libertés octroyées.

La suppression de la tribune, au début du règne, avait contristé les vieux parlementaires ; la tribune est comme le signe matériel de la puissance d'une Assemblée, à qui sa disparition pèse comme un déshonneur. L'opposition tenait beaucoup au rétablissement de la tribune ; l'heure était à l'éloquence ; il fallait aux orateurs une estrade, d'où leurs périodes s'envoleraient plus libres et plus amples. Napoléon III céda à ce désir justifié, bien qu'un peu puéril dans son exagération. A la demande de Walewski, la tribune fut relevée au commencement de 1867 ; on le prévint par estafette, à minuit, que l'Empereur avait donné son consentement. Les députés examinèrent curieusement la nouvelle installation ; on reconnut la tribune de la Monarchie de Juillet ; on remarqua avec étonnement qu'elle était beaucoup trop grande pour Thiers, et qu'elle le cachait davantage ; et l'on se demanda s'il avait rapetissé.

Rien de changé en ce qui concerne la garde militaire du Corps Législatif; elle reste sous les ordres directs du ministre de la Guerre.

L'influence extérieure du Corps Législatif est assurée par la publicité de ses débats.

La publicité des séances est ainsi réglée par l'article 36 de la Constitution de 1870 : « Les séances du Corps Législatif sont publiques. — Néanmoins le Corps Législatif pourra se former en comité secret dans le cas et suivant les conditions déterminées par son règlement.» Le premier paragraphe de cet article se trouvait dans l'article 41 de la Constitution de 1852. Le deuxième paragraphe, relatif au comité secret, s'y trouvait aussi, mais dans des termes différents et sous une forme moins libérale. La demande de cinq membres suffisait autrefois pour que la Chambre se formât de droit en comité secret. La nouvelle Constitution établit que, lorsqu'une demande de comité secret sera faite, le Corps Législatif sera appelé à décider si elle doit être, ou non, accueillie.

Quant à la publicité par la presse des débats législatifs, l'Empire autoritaire l'avait resserrée dans des limites très étroites. Le décret du 24 novembre 1860, article 4, annonça qu'un projet de sénatus-consulte serait élaboré par le Gouvernement, pour la rendre plus prompte et plus complète. Ce projet devint le sénatus-consulte du 2 février 1861, qui modifia dans un sens libéral l'article 42 de la Constitution de 1852, relatif à la reproduction des débats législatifs, lui-même complété par l'art. 13 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852. Ce sénatus-consulte de 1861 resta en vigueur, après le vote de la Constitution de 1870, avec force législative ou réglementaire, selon ses paragraphes.

Certains hommes politiques, par exemple de Girardin, avaient une conception originale de la publicité des débats législatifs. Ou bien, disait Girardin, que le journal n'en rende pas compte, ou bien qu'il les reproduise *in extenso* : il n'y a pas de milieu entre les deux. Car, forcément, un compte-rendu réduit est partial. Or les devoirs de la publicité sont les correctifs naturels des droits de la polémique. « Que la polémique soit partiale, si elle ne peut s'élever plus haut ; mais que la publicité ne le soit jamais et ne puisse jamais l'être. »

Cependant, le sénatus-consulte de 1861 chercha à ménager la transaction, que repoussait Girardin, entre les comptes-rendus sténographiques et les comptes-rendus partiaux de chaque journal, au lieu d'appliquer brutalement la formule du tout ou rien. — Jusqu'en 1861, *le Moniteur* publiait, des débats de chaque séance, un compte-rendu rédigé par le Président du Corps Législatif sous le contrôle d'une commission législative ; ainsi porté à la connaissance du public, ce compte-rendu était le seul que pussent reproduire tous les autres journaux, avec deux ou trois jours de retard. Or, à l'avenir, les journaux ne pourront pas davantage publier d'autres comptes-rendus que les comptes-rendus officiels ; mais au moins ils les pourront publier sans retard, car « les comptes-rendus... rédigés par les secrétaires-rédacteurs sous l'autorité du Président de chaque Assemblée sont mis chaque soir à la disposition de tous les journaux ». Outre les comptes-rendus analytiques de plus en plus complets, on fit l'essai de comptes-rendus sommaires à l'usage des petits journaux de département ; cet essai fut de courte durée ; ces comptes-rendus étaient tellement succincts qu'ils pouvaient passer pour infidèles. — Mais une amélioration plus considérable était apportée au régime de 1852. A côté du compte-rendu, la reproduction sténographique apparaît : « Les dé-

bats des séances du Sénat et du Corps Législatif sont reproduits par la sténographie et insérés dans le *Journal officiel* du lendemain ». Et cette reproduction *in extenso*, tous les journaux pourront la reproduire à leur tour. — Les journaux sont donc mis dans l'alternative de choisir entre la publication, plus rapide qu'autrefois, du compte-rendu officiel, et celle du compte-rendu *in extenso*. Ce n'est pas encore la parfaite liberté, qui peut, d'ailleurs, avoir ses inconvénients. Mais c'est une solution fort acceptable, et qui assure une très large publicité aux débats législatifs, c'est-à-dire l'influence extérieure à laquelle la Chambre a droit.

Ainsi l'influence du Corps Législatif rayonne sur tout le pays. Ainsi la vaste publicité de ses débats achève de faire, de l'ancien Conseil général dont la voix timide arrivait à peine au public distrait, une grande Assemblée représentative dont les paroles hardies résonnent fortement aux oreilles des électeurs attentifs, et qui, soutenue par la popularité, affermie dans son succès, décidée à ne plus reculer devant personne, peut attendre, de pied ferme, les retours offensifs que tenterait le Pouvoir Exécutif, et user sagement, s'il lui plaît, dans l'intérêt de la nation, des libertés reconquises.

III

En résumé, l'Empire libéral a transformé complètement le Corps Législatif. Tant par son action politique que par son action proprement législative, d'ores et déjà sa prépondérance est établie sur les deux autres organes, accessoirement législatifs, que prévoyait l'article 4 de la Constitution de 1852, l'Empereur et le Sénat. La Constitution de 1870, article 11, dit bien, elle aussi : « La puissance législative s'exerce collectivement par l'Empereur, le Sénat et le Corps Législatif ». Mais, parallèlement à cette augmentation considérable de l'autorité du Corps Législatif, est-il possible que l'autorité des deux organes secondaires du Pouvoir Législatif se soit également accrue, ou même se soit maintenue ? — Il faut distinguer. Oui, l'autorité législative du Sénat s'est maintenue, et même accrue, en même temps que celle du Corps Législatif. Au contraire, l'autorité législative de l'Empereur, étouffée entre ses deux concurrentes, subsiste encore nominalement ; mais, en fait, elle est presque anéantie.

CHAPITRE IV

LE POUVOIR LÉGISLATIF. — L'EMPEREUR ET LE SÉNAT

I. — *L'Empereur.* — Nul gain, plusieurs pertes en ce qui concerne ses attributions législatives : celle qu'il exerce directement, soit droits de tutelle sur le Corps législatif et sur le Sénat, soit droits proprement législatifs ; celle qu'il exerce par l'intermédiaire du Conseil d'Etat. — Ne peut-il reprendre la puissance perdue par l'intermédiaire du Sénat?..... p. 498

II. — *Le Sénat. Théorie libérale de la seconde Chambre législative.* — La situation actuelle appelle l'application de cette théorie. — Point de vue des libéraux. La Chambre haute, axiome de la science politique, justification par le raisonnement et l'observation ; rôle effectif. La Chambre haute, garantie de stabilité sociale, d'autant plus nécessaire qu'on augmente les droits de la Chambre basse. Composition de la Chambre haute : plus de choix arbitraire; en principe, une base plus large dans le pays, sénateurs élus, électorat, éligibilité, mandat ; sénateurs de droit ; actuellement, transactions possibles. Résultats avantageux de ces réformes pour le pays et l'Empereur. — Point de vue de l'Empereur : un Sénat législatif, soit ; un Sénat élu, non..... p. 502

III. — *Le Sénat de l'Empire libéral.* — Textes. — Composition et fonctionnement général ; mêmes règles ; garanties contre les fournées. — Action politique. Mêmes palliatifs passagers qu'en ce qui concerne le Corps Législatif. Mêmes droits que lui, en principe, après l'installation du parlementarisme ; les ministres au Sénat ; interpellations ; ordres du jour ; controverse sur le droit de renverser et de mettre en accusation les ministres : en tout cas, influence réelle ; conséquences secondaires. Anciens droits spéciaux. — Action législative. Sénatus-consulte de 1867 : veto suspensif ; effets et caractère ; sénatus-consulte de 1869 : veto absolu ; Constitution de 1870 : pouvoir législatif complet. Initiative, procédure, lois d'impôt. — Autonomie. Liberté intérieure restreinte. Influence extérieure : large publicité par la voie de la presse ; publicité des séances..... p. 515

IV. — *L'Empereur et le Sénat.* — Conséquences de la transformation : progrès libéral insuffisant, mais progrès..... p. 531

Sous l'Empire autoritaire, en effet, il y avait un organe essentiel du Pouvoir Législatif, le Corps Législatif, qui était secondé dans sa tâche par deux organes législatifs accessoires : l'Empereur et le Sénat; l'Empereur surtout, qui, en fait, tirait les ficelles, et ne se contentait pas de seconder, mais dirigeait trop souvent l'organe législatif principal. — Sous l'Empire libéral, la situation est tout autre. Le

Sénat cesse de jouer un rôle législatif accessoire; et, quant au second des organes législatifs secondaires, l'Empereur, son rôle, au contraire, qui était, en fait, si important, devient réellement accessoire, en fait comme en droit. Mais, d'autre part, il n'y a plus un, mais deux organes essentiels : le Corps Législatif et le Sénat. — Ainsi la plus grande part du Pouvoir Législatif appartient désormais à des organes essentiellement législatifs ; et le chef du Pouvoir Exécutif ne conserve plus qu'un lambeau de la puissance législative qu'il détenait indûment. Il y a là un progrès incontestable. L'étude du Corps Législatif l'a montré. L'étude de la puissance législative de l'Empereur et des attributions nouvelles du Sénat confirmera cette opinion.

I

L'Empereur, d'après le régime de 1852, détient une part de la puissance législative, que la Constitution de 1870 lui conserve théoriquement, mais restreint en réalité. Aux attributions législatives qu'il exerce lui-même, ou par l'intermédiaire du Conseil d'État, elle n'en joint aucune autre ; tandis qu'elle le prive de quelques-unes.

Par lui-même, l'Empereur exerce certains droits sur les organes législatifs, et certains droits législatifs véritables.

Sur le principal organe législatif, le Corps Législatif, il a les mêmes droits, en principe, que lui accordait la Constitution de 1852. D'après la Constitution de 1870, article 35, « l'Empereur convoque, ajourne, proroge, dissout le Corps Législatif ». — Autrefois, la durée des sessions ordinaires était fixée à trois mois ; maintenant, « l'Empereur prononce la clôture des sessions du Corps Législatif ». Donc, aucun minimum ou maximum, et l'Empereur semble investi d'un pouvoir plus arbitraire. En fait, on l'a vu, cette modification lui est plutôt défavorable ; elle ne lui permettra guère d'abréger les sessions, elle le forcera sans doute à les prolonger. — Même règle qu'autrefois en ce qui concerne la dissolution du Corps Législatif : « En cas de dissolution, l'Empereur doit en convoquer un nouveau dans un délai de six mois ». Il peut donc, semble-t-il, disposer, aussi librement que par le passé, de ce droit de dissoudre la Chambre. Mais, là encore, la réalité est autre que la théorie. L'impossibilité où se trouve désormais le chef de l'État, de faire prendre par le Sénat les mesures urgentes, et voter le budget, une fois la Chambre dissoute, rend une

dissolution plus malaisée, plus périlleuse, et peut-être inutile ; car il faudra bien que ce soit la nouvelle Chambre qui vote, et qui accorde ce que l'autre aura refusé ; et, si le renouvellement est contraire au souverain, il n'aura rien gagné, il aura risqué beaucoup. Sans compter que le vote du Sénat lui donnait, aux yeux du pays, une très grande force morale, et le couvrait au besoin. Dès lors qu'il est privé de cette force morale, et de ce concours matériel, il doit hésiter plus longtemps devant une dissolution, comme devant un moyen extrême, d'où peut résulter la perte, aussi bien que le salut ; et, si les textes lui concèdent aussi largement que jadis le droit de dissolution, il n'en reste pas moins que l'usage lui en devient plus difficile. — Enfin, l'Empereur subit une perte sèche, en ce qui concerne deux attributions que les textes lui enlèvent explicitement pour les rendre au Corps Législatif : « Le Corps Législatif élit les membres qui composent son bureau » ; il fait son règlement intérieur.

Sur le Sénat, devenu le second des grands organes législatifs, l'Empereur possède, en gros, les mêmes droits. L'article 28 de la Constitution dispose : « L'Empereur convoque et proroge le Sénat. — Il prononce la clôture des sessions ». Cependant, au sujet de ces droits de l'Empereur sur le Sénat, il y a deux particularités à relever. — La première est à l'avantage de l'Empereur ; c'est que, tandis qu'il ne nomme plus le bureau du Corps Législatif, il conserve la nomination du bureau du Sénat : « Le président et les vice-présidents du Sénat sont nommés par l'Empereur et choisis parmi les sénateurs ». Ainsi s'exprime l'article 27, qui reproduit l'article 23 de la Constitution de 1852. D'autre part, le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 avait attribué à l'Empereur le droit de présider le Sénat ; cette disposition est abrogée ; la perte est de peu d'importance. De plus, et surtout, les sénateurs sont toujours, directement ou indirectement, nommés par le chef de l'État. Ainsi, là est la grande différence entre les droits de l'Empereur sur le Corps Législatif et ses droits sur le Sénat. Le premier est élu et élit son bureau. Les membres du Sénat et les membres de son bureau sont choisis par le souverain. — Dans un autre ordre d'idées au contraire, les droits du souverain sont moindres sur le Sénat que sur le Corps Législatif ; il ne peut le dissoudre. « Les sénateurs », dit l'article 25 nouveau, comme l'ancien article 21, « sont inamovibles et à vie. » Cela est naturel ; car si, après l'avoir nommé, le chef de l'État remaniait ou renouvelait à son gré la Chambre haute, il y aurait une sorte de vaste Conseil privé, mais, de véritable Chambre haute, il n'y en aurait même plus un embryon. D'ailleurs, on sait

combien, en 1852, Louis-Napoléon insistait sur ce point : l'inamovibilité des sénateurs ; c'était là son argument favori, et la réponse de ses partisans à ceux qui mettaient en doute l'indépendance d'une Assemblée nommée par le chef de l'État. Sans doute, cette réponse était bien insuffisante ; et l'inamovibilité d'un corps n'efface certes pas son vice originel. Cependant il est vrai que, parfois, dans des circonstances exceptionnelles, un corps permanent et inamovible peut être amené à opposer une ferme résistance à celui-là même que l'a composé. Ce jour-là, le chef de l'État est pris à son propre piège ; et l'impossibilité où il se trouve de le dissoudre, lui rend plus dangereuse cette opposition du Corps inamovible que celle de la Chambre élue, qu'il dissout d'un trait de plume. — En somme, s'il ne perd rien, l'Empereur ne gagne rien non plus, en ce qui concerne le fonctionnement du second organe législatif.

Quant aux droits proprement législatifs qu'exerçait autrefois lui-même le chef de l'État, il en perd deux, il en conserve un, il n'en gagne aucun autre : au total, perte sèche, que rien ne compense. — Les deux droits qu'il perd, c'est le droit de stipuler, par traité, des modifications aux tarifs de douane, qui auraient force de loi sans l'approbation du Corps Législatif ; et c'est ensuite le droit d'engager des crédits supplémentaires et extraordinaires, dans l'intervalle de ses sessions. — Le droit qu'il garde, c'est le plus incontestablement législatif, celui de sanctionner les lois.

En outre des droits plus ou moins nettement législatifs qu'il exerçait lui-même, la Constitution de 1852 donnait encore à l'Empereur des droits législatifs, qu'il exerçait par l'intermédiaire du Conseil d'État. Ces droits avaient trait à la préparation et à la discussion des lois. La Constitution de 1870 les lui conserve. Mais, très efficaces au début du règne, parce qu'ils primaient en réalité les droits du Corps Législatif lui-même, ils sont beaucoup moins utiles à la fin, parce qu'ils sont primés par les droits du Corps Législatif. — La préparation des projets de lois appartient toujours au Conseil d'État « sous la direction de l'Empereur ». Mais cette préparation des lois par le Conseil d'État, encore normale, n'est plus nécessaire, car les propositions de lois échappent à son examen préalable. — De même, l'intervention du Conseil d'État dans la préparation et la discussion des lois devant les Chambres législatives est, en principe, la même qu'autrefois devant le Corps Législatif. Et son influence est bien la même effectivement sur les débats des commissions ; en prenant la parole, devant le Corps Législatif formé en comité secret, et en précisant

bien les intentions du Gouvernement, au sujet de tel projet de loi, avant la nomination de la commission qui l'étudiera, les commissaires du Gouvernement pèsent même, plus qu'autrefois, sur cette nomination ; et ainsi, peut-être leur influence, celle du Conseil d'État, celle de l'Empereur, sur les commissions, est-elle un peu accrue ; mais fort peu... En revanche, cette influence est gravement atteinte, quant aux discussions en séance. Sans doute, théoriquement, le Conseil d'État soutient toujours, de la même façon, la discussion des projets de lois, devant les Chambres. Mais il y a maintenant des ministres responsables qui sont entendus dès qu'ils le demandent, et qui, dans toutes les discussions, qu'il s'agisse de projets ou de propositions de lois, portent la parole le plus souvent, ne laissant aux conseillers d'État que les questions secondaires. Par suite, les conseillers d'État, agents fidèles et immédiats de l'Empereur, rentrent dans l'ombre, n'agissent plus qu'en sous-ordre. Ceux qui agissent spontanément, ceux qui dirigent la majorité, ou qui la font, ce sont des hommes politiques qui échappent à l'impulsion du chef de l'État, parce qu'ils dépendent des Assemblées. Enfin, l'amendement, qui était soumis de plein droit à l'approbation du Conseil d'État, et qu'il pouvait arrêter au passage, dans les premières années du règne, l'amendement que, plus tard, il ne pouvait plus empêcher de se produire devant le Corps Législatif, mais pouvait encore arrêter lors d'un second examen, sur renvoi du Corps Législatif lui-même, l'amendement, désormais, qu'il se produise dans l'une ou l'autre Chambre, échappe à son veto ; et, s'il peut encore, au nom et pour le compte de l'Empereur, rédiger librement un projet de loi, il ne peut plus en imposer le vote tel quel, ni enrayer par avance toute modification qui lui déplaît, ni garantir son œuvre contre tout retranchement et toute adjonction. — Ainsi donc, à cette déchéance du Conseil d'État, dépouillé d'un double monopole : celui de la préparation des lois, celui de l'intervention, au nom du Pouvoir Exécutif, dans leur discussion, à cette déchéance du Conseil d'État, conséquence naturelle de l'émancipation politique et législative du Corps Législatif, l'Empereur perd autant que le Conseil d'État lui-même. C'est-à-dire que ses droits législatifs, ceux qu'il exerçait par l'intermédiaire du Conseil d'État comme ceux qu'il exerçait personnellement, sont affaiblis ; c'est-à-dire que la part de puissance législative que possèdait le souverain, en fait comme en droit, est considérablement réduite.

Cependant, n'existe-t-il pas un moyen par lequel l'Empereur puisse ressaisir cette puissance perdue ? Peut-être.

Il est à remarquer que, sur le Sénat législatif, il garde la haute main, comme il l'avait sur le Sénat constituant. Le Sénat constituant était qualifié justement d'*instrumentum regni ;* il en est de même du Sénat législatif. L'Empereur exerçait le Pouvoir Constituant par l'intermédaire de celui-là : il semble donc qu'il exerce désormais le Pouvoir Législatif par l'intermédiaire de celui-ci. Il semble qu'en développant le Pouvoir Législatif du Sénat, c'est le sien qu'il développe. Il semble qu'il reprenne, en effet, par là, les attributions dont il s'est laissé dépouiller. Il semble qu'il pèse, autrement, mais aussi lourdement, sur l'œuvre législative...

Mais il convient d'examiner de plus près cette conception ; et, si elle a été, comme cela paraît exact, celle de Napoléon III, d'en marquer l'influence et les résultats, en ce qui touche à l'organisation et au fonctionnement du Sénat transformé.

II

Le Pouvoir Constituant du Sénat, vers la fin du règne, s'effritait un peu plus chaque jour ; l'évolution se faisait sans lui, ou malgré lui ; il n'était pas une haute Assemblée délibérante, où se débattait la politique constitutionnelle, il était un greffe où s'enregistraient les arrêts de l'opinion ou du souverain. — D'autre part, en faisant de lui un organe essentiellement constituant, l'Empire autoritaire avait également pourvu le Sénat de quelques attributions proprement politiques et législatives. Opposant à telle loi, pour des raisons législatives, un veto constitutionnel, prenant l'initiative et posant les bases de tel projet de loi d'un grand intérêt national, votant le budget, en cas de dissolution du Corps Législatif, mettant en accusation les ministres, donnant son assentiment à l'état de siège, recevant les pétitions, le Sénat exerçait là des droits qui sont la propriété d'une Chambre législative plutôt que d'une Assemblée constituante. — La transformation à faire était donc nettement indiquée. Lui enlever franchement le Pouvoir Constituant dont il ne faisait qu'un si piteux usage ; faire sortir, en revanche, de l'atome de puissance législative qu'il possédait déjà, un Pouvoir Législatif véritable ; rogner, au besoin, sur les droits politiques spéciaux qu'il exerçait abusivement au détriment de la Chambre élue, pour lui conserver ou lui donner les

droits politiques et législatifs inhérents à toute Chambre haute : telle était la marche à suivre, évidemment, selon les libéraux qui, désireux de rendre à qui de droit le Pouvoir Constituant, souhaitaient, d'autre part, une seconde Chambre législative. La seconde Chambre, elle existait; mais ils lui voulaient un autre emploi.

La théorie de la seconde Chambre législative n'est certes pas nouvelle ; il n'en est guère de plus banale ; mais, pour être banale, elle n'en est pas moins contestée, et le parti libéral a bien soin de l'expliquer et de la ressasser sans trêve, sachant que les idées les plus connues ne sont pas toujours les mieux comprises. Or il est nécessaire, à ses yeux, de l'établir solidement dans tous les esprits, parce que la seconde Chambre est un élément essentiel de son système politique. En face du Corps Législatif, élément de progrès et de liberté, la seconde Chambre, analogue à nos anciennes Chambres des pairs, doit être l'élément de conservation. A mesure que s'accroît l'influence, à mesure que s'affirme la prépondérance législative et politique de la Chambre élue, le besoin se fait sentir plus pressant d'une seconde Chambre modératrice ; et c'est pourquoi le parti libéral, à son tour, en reprend si complaisamment la théorie.

« L'existence d'une seconde Chambre est considérée par les publicistes comme un axiome de la science politique [1]. » L'exemple, en effet, de tous les Etats constitutionnels, en prouverait clairement l'utilité et les avantages, si le bon sens n'y suffisait pas.

Mais, avec un peu de bon sens et de logique, on les distingue tout de suite, ces avantages qu'offre l'institution d'une seconde Chambre. — D'abord, il est certain que le Pouvoir Législatif doit être exercé par des représentants de la nation. Nuls ne la représentent plus fidèlement que ses élus, les membres de la Chambre populaire, soit ! Mais il ne s'ensuit pas, au contraire, qu'on ne puisse attribuer légitimement une part d'influence, sur les affaires publiques et la confection des lois, à d'autres qu'à ces élus ; non pas à des individus quelconques ; mais à des hommes qui, eux aussi, représentent la nation, à d'autres points de vue que les premiers. Les élus de la nation représentent le nombre. Mais il y a, dans une nation, d'autres éléments que le nombre brutal : l'intelligence, les talents, la fortune, l'hérédité, l'esprit local ; et il importe, si l'on désire une représentation fidèle de la nation telle qu'elle est, que tous ces éléments-

1. Exposé des motifs de la Constitution de 1870.

là tiennent, aussi bien que le nombre, une certaine place dans le Pouvoir Législatif. A la Chambre basse de représenter le nombre ; eux seront représentés dans la Chambre haute. — D'autre part, n'est-il pas utile que les lois, votées par une Assemblée, soient revues et corrigées par une seconde Assemblée ; et ne seront-elles pas ainsi plus soignées et meilleures ? Actuellement, il est vrai, le Sénat, armé du droit de repousser une loi pour inconstitutionnalité, peut en user habilement comme un bon prétexte, pour sanctionner sa désapprobation sur le fond même de la loi ; mais c'est là le fait exceptionnel ; en droit, et en fait, à l'ordinaire, il ne peut améliorer une loi, ni l'arrêter au passage, à moins qu'elle ne soit inconstitutionnelle. Or, « combien de lois, sans être inconstitutionnelles, ne peuvent-elles pas contenir de dispositions mauvaises et regrettables [1] » qu'un second examen ferait sans doute disparaître ? Dans une nouvelle discussion, vue sous un nouveau jour, les erreurs, les lacunes, les contradictions, les conséquences dangereuses de tel ou tel article de la nouvelle loi apparaîtront clairement à des esprits non prévenus, alors qu'elles auront échappé à ses auteurs. La Chambre haute rayera l'article dangereux, comblera les lacunes, ordonnera clairement les passages obscurs. Elle le pourra d'autant mieux qu'elle sera composée, probablement, d'hommes plus réfléchis et plus mûrs (au besoin, la Constitution y pourvoirait). A la Chambre haute, les débats seront plus graves, les discours plus sévères. Et, en définitive, l'œuvre élaborée par la Chambre basse sera par elle mise au point, pour le plus grand bien de notre législation.

L'observation, a-t-on dit, confirme le raisonnement. Dans la plupart des États constitutionnels où fonctionne le régime parlementaire, il existe une Chambre haute : en Angleterre, où l'antique Chambre des lords conserve les grandes traditions politiques et nationales, en Belgique, en Prusse, aux États-Unis, dans le jeune royaume d'Italie. Tous ces pays s'en trouvent bien. — En France même, la Chambre haute s'est appelée, tantôt le Conseil des anciens, et tantôt la Chambre des pairs. On a pu remarquer combien les discussions, à la Chambre des pairs, étaient intéressantes et courtoises ; on consulte encore avec fruit ses rapports et ses débats ; on y trouve plus d'expérience et moins de passion que dans ceux de l'autre Chambre. Cela montre bien qu'en effet, nombre de lois ont dû à son intervention d'être sensiblement améliorées.

L'idée une fois admise, d'une seconde Chambre législative, elle ne

1. Ed. Laboulaye, *Le parti libéral.*

sera point réalisée si la seconde Chambre n'existe qu'en façade. Il faut que la seconde Chambre joue un rôle important, qu'elle soit un organe essentiel du Pouvoir Législatif. Actuellement, il y a bien deux Chambres ; mais on sait de reste que c'est là un trompe-l'œil. Cette situation doit prendre fin. La puissance législative doit être réellement partagée entre le Corps Législatif et le Sénat ; le Sénat doit détenir une part réelle de la puissance législative.

En principe, il doit posséder les mêmes attributions que le Corps Législatif.

Il doit, comme lui, avoir l'initiative des lois, il doit prendre la même part que lui à la confection de la loi.

Il doit, en particulier, posséder, « en matière de finances, un privilège égal, au moins, à celui que l'usage assigne à l'autre Chambre[1] ». Grâce au système de 1852, le droit du contribuable est perpétuellement menacé, étant à la merci d'une Assemblée toute-puissante ; « il suffit d'un vote de la Chambre pour supprimer un impôt, il suffit d'un vote pour l'établir[2] ». Bien plus, une voix de majorité suffit pour imposer au pays une charge considérable. On voit comme une telle manière de faire est dangereuse pour la fortune du pays, combien cette fortune court de périls entre les mains de députés dépensiers, négligents, ou tout simplement sujets à l'erreur, parce qu'ils sont hommes ; il est indispensable que des censeurs vigilants soient là, qui rognent sur les crédits et revisent la carte à payer. — On admet généralement, dans le parti libéral, que le budget soit toujours présenté à la Chambre basse, discuté et voté par elle, avant d'être porté au Sénat. Le duc de Broglie, en revanche, propose que les lois de douanes et les lois relatives aux travaux publics soient portées, en première instance, au Sénat. Il craint surtout, pour les lois de douane, l'opposition aveugle du Corps Législatif aux réformes dictées « par les principes d'une saine économie politique », et l'entêtement des protectionnistes, qui, sans voir « les intérêts généraux et permanents du pays », ne se préoccupent que des intérêts du moment. La Chambre haute, moins asservie aux luttes journalières, ferait prévaloir des vues plus larges et plus intelligentes ; et le Gouvernement, secondé par elle, n'aborderait la Chambre des représentants « qu'armé de toutes pièces, aguerri par un premier combat, fort d'un premier succès », et probablement approuvé par l'opinion.

1. Duc de Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*
2. Ed. Laboulaye, *Le parti libéral.*

Quant aux attributions politiques que possède le Corps Législatif, quant au droit de questionner et d'interpeller les ministres, de mettre en jeu la responsabilité ministérielle, le Sénat doit les posséder également. Cependant il y a des divergences sur la question de savoir s'il peut appartenir à la Chambre haute de renverser les cabinets. Prévost-Paradol est d'avis qu'elle ne peut être investie de ce droit; et la plupart des libéraux sont d'accord avec lui. Mais enfin, nul doute qu'il ne puisse, qu'il ne doive exercer sur le Gouvernement une influence politique. — Là encore, le duc de Broglie présente une théorie originale. Tandis que le Corps Législatif contrôlerait l'action du Gouvernement, il voudrait que le Sénat, au lieu de contrôler, lui aussi, cette action, de la même manière, y collaborât dans une certaine mesure : cela, pour établir l'équilibre entre les deux Chambres, plutôt que « d'essayer inutilement d'enlever à celle des représentants un privilège que la force des choses lui rendrait bon gré mal gré [1] ». Il y a, dit-il, certains offices du Pouvoir Exécutif, en France, qui sont, en réalité, quasi-législatifs; il est naturel qu'un organe législatif les remplisse, ou aide le Pouvoir Exécutif à les remplir. C'est ainsi que les règlements d'administration publique, qui sont des « quasi-lois », avant d'être rendus obligatoires, devraient être communiqués au Sénat, examinés et critiqués par lui; c'est ainsi que les conflits d'attribution devraient être portés du Conseil d'État au Sénat, supérieur aux tribunaux administratifs comme aux tribunaux judiciaires; c'est ainsi que, juridiction suprême et indépendante, le Sénat devrait être investi, — et non plus le Conseil d'État ou tout autre tribunal administratif, — du droit de prononcer sur les appels comme d'abus et les prises maritimes.

Quoi qu'il en soit de ces propositions intéressantes, et sans plus s'y arrêter, il est constant que le parti libéral est d'accord sur l'idée principale : donner au Sénat un rôle de seconde Chambre ; une véritable action législative ; une influence politique réelle ; — bref, une influence et une action analogues à celles du Corps Législatif lui-même.

Voilà comment le parti libéral explique et développe cet axiome de la science politique : la nécessité d'une seconde Chambre Législative. Mais il ne se borne pas là; il démontre que l'existence d'une Chambre haute n'est point seulement une marotte de publiciste, mais aussi qu'elle est considérée, par tous les gens de bon sens et par tous les peuples libres, comme un moyen

1. De Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*

d'éducation politique, et « comme une garantie de stabilité sociale [1]. »

Rien ne vaut, pour l'éducation politique du pays, les discussions sérieuses qui, lui faisant comprendre la complexité des problèmes à résoudre, lui inspire la modération et la patience; et, ne servirait-elle qu'à cela, sans améliorer la loi, qu'une seconde discussion, sur le même objet, serait encore désirable.

Rien ne vaut, d'autre part, pour réfréner l'ardeur trop souvent excessive de la Chambre populaire, le calme et le sang-froid d'une seconde Assemblée. C'est un lieu commun de dire que la Chambre unique penche aisément vers la tyrannie, dès qu'elle n'est plus tenue en lisières par le Pouvoir Exécutif. Servante ou souveraine, il n'y a point de milieu. N'étant plus contenue par rien, elle abuse du pouvoir au lieu d'en user; cessant de la subir, elle impose la servitude; et le pays se dégoûte de la liberté, à voir comme elle la supprime, sous prétexte de la régler. A moins qu'elle ne laisse tout aller à la dérive, et que l'anarchie ne remplace la tyrannie. De toutes façons, la nation, mécontente de l'expérience, se retourne alors vers le sauveur: la Convention, en 1793, l'Assemblée Législative vers 1850, n'ont pas peu fait pour dégoûter la France de la République. Donc, il est besoin d'une seconde Chambre, qui donne ou refuse son approbation aux actes de la première, qui la contienne au besoin ; qui la protège ainsi contre ses propres excès, évite au pays l'anarchie ou la tyrannie, et mette les institutions libérales à l'abri de la désaffection populaire.

Cette nécessité d'une seconde Chambre apparaît, dans les circonstances présentes, comme plus pressante que jamais. C'est surtout lorsqu'on augmente les pouvoirs de la Chambre des représentants qu'il est naturel de les contrebalancer. La tendance de celle-ci à la tyrannie croît à proportion de son action politique; partant, l'action modératrice de la seconde Chambre est d'autant plus souhaitable, que cette action politique est plus accrue: or n'est-ce point le cas actuel? — De même, à mesure que diminue, ce qui est bien, la surveillance du Pouvoir Exécutif (celle qu'exerce directement l'Empereur, celle qu'il exerce par l'intermédiaire du Conseil d'État), sur les délibérations et sur l'œuvre législative du Corps Législatif, il est davantage à craindre que la légitime émancipation de l'Assemblée populaire n'aît un contre-coup fâcheux sur cette œuvre législative et sur sa gestion financière; n'est-il donc point à souhaiter que la seconde Chambre supplée le Pouvoir Exécutif

1. Exposé des motifs de la Constitution de 1870.

dans ce rôle de mentor qu'il avait usurpé? — A tous les points de vue, il semble bien que si, en tout temps, une Chambre haute est utile, l'heure a sonné à laquelle elle devient indispensable.

En même temps que le parti libéral poursuit la transformation du Sénat constituant en Sénat législatif, il réclame également qu'on en modifie la composition. Cette seconde réforme est la conséquence immédiate de la première. Du moment que le Sénat doit prendre une part importante à la confection de la loi, à la marche des affaires, il n'est plus possible que le souverain continue à nommer les sénateurs, parce qu'il n'est pas possible que la destinée du pays dépende, pour une si grande part, d'hommes qu'il n'a, ni directement, ni indirectement, délégués à cet effet, d'hommes qui n'ont d'autre titre à faire valoir que le choix arbitraire du souverain. Car, non-seulement la nomination par le Prince porte atteinte théoriquement aux droits essentiels du pays; mais encore, il y a de grandes chances pour que la condamnation théorique du système soit justifiée par les faits: « Si le choix est confié au chef de l'État, quel qu'il soit, on peut être certain que ce choix sera fait dans l'unique but de rendre ce corps souple, dépendant, maniable [1] », et non dans l'intérêt supérieur du pays. Sans doute, un Prince consciencieux peut faire porter son choix, bien souvent, sur des hommes illustres ou notables, bien supérieurs à ceux que leur préfère, d'habitude, l'ignorance, la jalousie et l'imbécillité de leurs concitoyens. Napoléon III, précisément, fait entrer au Sénat Leverrier, Sainte-Beuve, Jean-Baptiste Dumas, Ingres, Émile Augier, Élie de Beaumont, Claude Bernard, Mérimée, Flourens, Silvestre de Sacy, Nélaton, Nisard, et l'on ne peut qu'approuver l'excellence de ces choix. Mais ce sont là d'heureuses exceptions. La règle n'en subsiste pas moins: la qualité essentielle du sénateur n'est ni le talent ni le caractère, c'est le dévouement au souverain; le Sénat n'est pas le ministre, intelligemment choisi, avec plus de précautions que la Chambre basse, de la volonté populaire, mais le mandataire du Prince, « sorti », selon l'expression du prince Napoléon, « du sable brillant de la faveur impériale ».

Il n'en peut plus être ainsi d'un Sénat législatif. Là-dessus, tout le parti libéral est d'accord; quelques journaux impérialistes se joignent à lui. Il s'agit de donner au Sénat une base plus large et moins arbitraire que la nomination par l'Empereur : la nomination, plus ou moins directe, par le pays. Il s'agit de lui donner plus d'in-

1. De Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*

dépendance et d'autorité, en le composant avec soin de tout ce que compte la France d'hommes considérables, par leur situation personnelle ou héréditaire. Malheureusement, cela est très malaisé. Représentation sincère, équitable, parfaite, de toutes les forces du pays, et choix intelligent par le pays lui-même, voilà bien l'idéal à poursuivre. Du moment que la Chambre haute participe pleinement à l'œuvre législative et à la marche des affaires ; et du moment que, d'autre part, on admet, si l'on est fidèle au principe de la souveraineté nationale, que la loi doit être l'œuvre du pays, et que le pays doit se gouverner lui-même : il faut bien, en effet, admettre également que la Chambre haute, comme la Chambre basse, doit représenter le pays. Elle doit le représenter différemment, sans doute, à d'autres points de vue, mais aussi fidèlement et dans le même but ; c'est la contre-partie naturelle de son nouveau pouvoir. Seulement, la grande difficulté est précisément d'entourer le choix de précautions suffisantes, et de mettre à l'éligibilité les conditions nécessaires, pour que la Chambre haute, tout en ayant sa base dans le pays, ne soit point un double de la Chambre basse, mais, au contraire, composée d'autre sorte, soit animée d'un autre esprit ; pour que, s'inspirant, elle aussi, des vœux du peuple, elle apporte, à les réaliser, d'autres préoccupations. — Dans cette pensée, les théoriciens s'ingénient. Bien entendu, ils repoussent le suffrage universel ; « ce serait aller directement contre le but » ; on obtiendrait ainsi ce que l'on veut précisément éviter : « deux Chambres puisées à la même source, animées du même esprit, inspirées des mêmes passions [1] ». A l'ordinaire, le programme libéral se résume en trois points, une fois proclamé le principe de l'élection : collèges spéciaux ; sélection, de droit ou de fait, des candidats ; longue durée du mandat sénatorial.

Les collèges sénatoriaux, d'après Prévost-Paradol, ils sont tout indiqués ; ce seront les Conseils généraux : « Les Conseils généraux, réunis... temporairement en Assemblées régionales, formeraient le Corps électoral le plus compétent ». — Le duc de Broglie dit de même : « L'immense service que les Conseils généraux pourraient rendre à la société tout entière serait de l'assister dans le laborieux et nécessaire enfantement d'un Sénat ». Pour lui, chaque Conseil général devra élire isolément deux ou trois membres de la Chambre haute ; et lui-même sera assisté, pour cette élection, de tous ceux dont le nom se trouvera inscrit sur le tableau limitatif des candidats dressé, selon certaines règles, dans chaque département.

1 Duc de Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*

En effet, tandis que la plupart des libéraux, désireux que la sélection soit sévère, et que les élus des collèges sénatoriaux, au nombre de deux ou trois cents, représentent véritablement l'élite du pays, laissent, en principe, aux électeurs, la liberté absolue du choix, et comptent sur le fait pour suppléer le droit, — le duc de Broglie, qui est, lui, le plus conservateur des libéraux, n'hésite pas à enchaîner, assez étroitement, le choix des collèges, à préparer, à opérer la sélection par des dispositions constitutionnelles, à soumettre les candidats à un tri préalable ; de sorte que les sièges de la Chambre haute soient réellement occupés par les hommes qui auront la plus haute situation héréditaire, personnelle, pécuniaire. Pour cela, « on dresserait, dans chaque département, un tableau divisé en trois colonnes » ; tableau, tout ensemble, des éligibles et des électeurs. La première colonne compendrait les éligibles à titre héréditaire ; on y inscrirait « tous les chefs de famille résidant dans le département, dont le nom aurait figuré, soit dans la Chambre des pairs des deux Monarchies constitutionnelles, soit enfin dans le Sénat du Second Empire... et tous leurs descendants en ligne directe ». Dans la seconde colonne, seraient inscrits, toujours sous condition de résidence, les noms de tous ceux qui, « par leurs travaux, par leurs services, par leurs actions », se sont placés au premier rang : cardinaux, archevêques, maréchaux, lieutenants-généraux, amiraux et vice-amiraux, premiers présidents de cours souveraines, ministres anciens ou actuels. Enfin « il existe, dans l'industrie, dans le commerce, dans la haute banque, un grand nombre de grandes fortunes honorablement acquises, et qui n'aspirent plus qu'à se consolider, à se perpétuer, à prendre rang parmi les situations faites et les sommités sociales... » Les occupants de ces hautes situations renouvelleraient sans cesse, en s'y adjoignant, la matière sénatoriale ; leurs noms seraient inscrits dans la troisième colonne du tableau, qui comprendrait les censitaires résidant dans le département et payant 10.000 francs de contributions directes.

Si aristocratique que soit la Chambre haute, telle que la conçoit le duc de Broglie, ses membres ne sont ni héréditaires, ni à vie ; et il se retrouve d'accord en ceci avec les libéraux plus avancés. — Tout au moins, il ne réclame pas l'hérédité de droit, car « un Sénat héréditaire ne s'improvise pas » ; mais il espère que l'esprit d'hérédité existera dans les collèges sénatoriaux, et que, la fortune et l'illustration étant héréditaires, dix-neuf fois sur vingt le fils remplacera le père, si l'institution s'établit. La plupart des libéraux sont égale-

ment hostiles à l'hérédité de droit et de fait. Cependant il en est qui ne méconnaissent pas que les traditions de famille puissent contribuer utilement à former des esprits éclairés et sages. Le tout est d'observer quelque mesure ; et que l'hérédité, supprimée en droit, n'exerce, en fait, qu'une influence accessoire et justifiée. — Quant au mandat viager, le parti libéral le repousse également : « Un Sénat viager devient rapidement un hôtel des Invalides », dit le duc de Broglie ; et Prévost-Paradol : « Cette élection ne serait pas à vie, afin que cette Chambre puisse suivre avec une certaine lenteur le mouvement de l'opinion, et garder son crédit sur l'esprit public ». — Mais, au moins, la durée du mandat sera longue ; assez longue pour que les sénateurs, moins préoccupés que les députés des changements de l'opinion, accomplissent leur tâche avec plus d'indépendance, et acquièrent plus d'expérience ; assez longue pour qu'il y ait, à côté de la Chambre populaire, rapidement renouvelée, parfois dissoute, un autre organe législatif plus stable et plus pondéré. Prévost-Paradol propose le renouvellement total du Sénat tous les dix ans. Le duc de Broglie en propose le renouvellement par tiers à chaque renouvellement intégral du Corps Législatif.

De même qu'un assez grand nombre de libéraux comprenaient que l'Empire ménageât des transitions avant d'en arriver à la responsabilité ministérielle, de même un assez grand nombre transigerait sur la composition du Sénat. Sans en revenir à la nomination par le chef de l'État, que tous s'entendent à repousser, ils admettent que l'élection, par des collèges bien organisés, ne s'applique qu'à une partie des sénateurs. Pour la seconde partie, ils admettent l'élection par le Sénat lui-même, l'autorecrutement. Enfin, ils conservent, et même augmentent la catégorie des sénateurs de droit ; et il faut dire que, tout en posant le principe de l'élection, le parti libéral, dans son ensemble, ne répugne, en effet, nullement, à maintenir cette catégorie, même à l'étendre. Il y a là un moyen de réparer les erreurs du suffrage, sans léser sérieusement les droits de la nation. — Prévost-Paradol reconnaît que le libre choix des collèges sénatoriaux peut laisser à l'écart des hommes qu'il serait bon de voir siéger au Luxembourg. Mais, au lieu d'entraver ce choix, comme le fait le duc de Broglie, il le complète ; c'est ainsi qu'il est amené à se prononcer en faveur de l'institution des sénateurs de droit. D'autre part, il ne fait, lui, aucun avantage à ceux-là qui ne sont illustres que par leur race ou notables que par leur fortune ; il ne réserve cette prérogative qu'aux hommes de mérite et de talent, qui se sont élevés à une situa-

tion éminente dans les fonctions publiques, ou qui occupent le premier rang dans les lettres, les sciences et les arts : seraient sénateurs de droit les Premiers Présidents des Cours souveraines, les maréchaux et amiraux, et les dix membres de l'Institut qui seraient désignés par leurs collègues. Guidé par la même idée, Émile Ollivier élargit davantage cette catégorie de sénateurs ; il y met les anciens Présidents du Corps Législatif, les anciens ambassadeurs ou hauts fonctionnaires administratifs ou judiciaires, les officiers en retraite qui ont occupé les plus hautes fonctions dans les armées de terre et de mer, les députés après un certain nombre d'années de législature. Sans doute les sénateurs de droit sont viagers ; mais la masse du corps sénatorial ne s'en renouvelle pas moins ; ils conservent la tradition de l'Assemblée, ils en sont le noyau permanent, mais ils ne l'immobilisent pas. — Bref, actuellement, un compromis est possible entre les divers moyens par lesquels se recrute une Assemblée. Mais la nomination directe par le Prince est condamnée. Une grande réforme est nécessaire ; et, quelque système qu'elle consacre, elle doit abolir le système de 1852 ; sur ce point, aucune hésitation.

Les résultats de cette réforme, (et surtout d'une réforme complète, qui établirait franchement le Sénat sur une base plus large, qui le ferait sortir, lui aussi, du pays), ces résultats ne pourraient manquer d'être fort bons. — Ainsi seulement, constituée en dehors du Pouvoir Exécutif, la Chambre haute aura, vis-à-vis de lui, cette indépendance qui aujourd'hui lui fait défaut ; ainsi seulement, elle s'inspirera, comme c'est le propre de toute Assemblée législative, des désirs et des intérêts de la nation plutôt que de son dévouement au souverain ; ainsi seulement sera respecté le principe de la souveraineté nationale. — Avec l'indépendance, le Sénat acquiéra l'autorité dont la Constitution ne suffit pas à l'investir, si le pays la lui refuse. Or il la lui refuse, parce qu'un Sénat, nommé par le Prince, est comme un étranger pour lui : « Le libre choix du souverain, ou même le choix du souverain restreint par la loi, ne procure pas à cette Chambre l'autorité nécessaire pour remplir convenablement son rôle législatif, et surtout pour balancer, jusqu'à un certain point, le pouvoir si considérable de l'autre Chambre[1] ». « Il est vrai que, dans les discussions politiques, la Chambre des pairs n'était trop souvent que le pâle reflet de la Chambre des députés[2] » ; mais pourquoi? parce que, n'étant pas élue par le peuple, elle n'avait aucune racine dans le

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*
2. Ed. Laboulaye, *Le parti libéral.*

pays. Il en eût été autrement si les pairs eussent été élus par les départements. Élu de la sorte, par tous les notables du pays, par le commerce, l'industrie, les lettres, les sciences, les arts, peut-être la composition du Sénat ne varierait-elle pas beaucoup. « Mais quelle différence de langage et d'autorité ! » — Enfin, qu'est-ce que cet accroissement d'autorité, sinon l'accroissement des garanties de stabilité que donne déjà, par elle-même, à l'ordre social, l'institution d'une seconde Chambre? Tandis que le Sénat jouira d'une autorité plus grande, l'ordre social sera renforcé du même coup. La nation y trouvera son compte. L'Empereur en tirera profit également. Car, à l'heure présente, le Sénat doit lui servir d'appui et lui prêter son concours, dans une lutte qu'il engagerait avec le Corps Législatif. Mais ce concours serait peut-être inefficace, cet appui bien fragile. S'il a contre lui la Chambre élective, soutenue par l'opinion, l'Empereur, soutenu par une Chambre impopulaire, sans autorité, ne résistera pas longtemps ; il pliera, ou sera brisé. Au contraire, si la Chambre haute, connue du pays, respectée par lui, a sur l'opinion une suffisante autorité, elle n'en soutiendra pas moins le pouvoir dans une politique modérée ; mais vienne le conflit avec le Corps Législatif, l'Empereur trouvera en elle un solide appui, et pourra, cautionné par elle, risquer la lutte contre lui, avec l'approbation, tout au moins la tolérance du pays.

Et voilà comment le parti libéral expose et justifie la théorie de la seconde Chambre législative, quant à son rôle, quant à sa composition.

A cela, que répond Napoléon III ? Rejette-t-il absolument cette théorie ? Y adhère-t-il ? Et, s'il y adhère, dans quelle mesure ? — Le voici en deux mots : il y adhère en ce qui touche au rôle de la seconde Chambre; il la rejette, en ce qui touche à sa composition.

Napoléon III consent à transformer le Sénat constituant en Sénat législatif. Il y est amené par deux raisons. — D'abord, par la raison qu'ont surtout mise en avant les théoriciens libéraux : les réformes libérales successivement accomplies ont été la source, pour le Corps Législatif, d'une prépondérance légitime, mais qui deviendrait dangereuse, s'il n'y avait personne auprès de lui pour le contenir ; prépondérance, soit ! omnipotence, non pas ! à défaut d'un maître, il lui faut un censeur. — Ensuite, il y est amené par cette raison encore, qu'il a besoin d'une Assemblée qui lui soit un auxiliaire dévoué : cette

Assemblée, aujourd'hui, c'est le Sénat. Le parti libéral lui-même fait bien valoir que le Sénat, tel qu'il le comprend, aurait une plus grande autorité, qui serait tout à l'avantage de l'Empereur. Cette argumentation est forte ; elle le serait plus encore dans le cas où le Sénat serait dépouillé de son pouvoir constituant. Or, c'est là précisément ce qui arrive. Déjà ses attributions constituantes n'ont plus qu'une valeur illusoire ; le jour approche où elles lui échapperont définitivement ; avec elles s'anéantira cette faible autorité qu'il garde encore à cause d'elles. L'Empereur aura toujours un Sénat à sa disposition, mais un Sénat inutile, sans nul rôle, sans nulle autorité ; à moins qu'il ne se résigne à compenser par de nouvelles attributions la perte des anciennes. Là est l'unique remède. Et, quand bien même il n'y aurait pas d'autres motifs, pour lui, d'accepter un Sénat législatif, celui-là serait amplement suffisant : dès lors qu'il faut à son autorité l'appui d'une autorité auxiliaire, dès lors que l'autorité du Sénat constituant s'évanouit, force lui est de s'appuyer sur l'autorité d'un Sénat législatif.

Mais, d'autre part, Napoléon III repousse la théorie libérale, en ce qui a trait à la composition du Sénat. Les libéraux lui disent qu'un Sénat élu lui donnera le même concours que le Sénat actuel, et un concours plus efficace. Mais lui veut, avant tout, un concours dévoué ; et il lui paraît bien que la nomination des sénateurs est, pour lui, le moyen le meilleur, le seul peut-être, de s'assurer leur dévouement. C'est là, pour ainsi dire, la clef de son ascendant sur le Sénat. Cet ascendant, cette influence, lui seront d'autant plus précieux que le Sénat, devenu grand organe législatif, jouera un rôle plus actif et plus constant. Donc, il a plus d'intérêt que jamais à garder la clef en main. C'est pourquoi il refuse de se dessaisir de sa prérogative ; il entend continuer à nommer les sénateurs. Il consentirait seulement à quelques modifications, qui n'entameraient pas le principe, particulièrement en ce qui concerne la catégorie des sénateurs de droit. Mais le principe doit rester le même.

A la fin du règne, l'Empereur réalisa cette conception. De constituant, le rôle du Sénat devint législatif, selon la formule libérale. Mais le chef de l'État conserva la nomination des sénateurs, selon la formule autoritaire.

III

Divers textes avaient préparé la transformation du Sénat constituant en Sénat législatif : le décret du 24 novembre 1860, en lui accordant le droit d'adresse, en lui envoyant des ministres sans portefeuille ; le décret du 24 novembre 1860 et le sénatus-consulte du 2 février 1861, en rendant plus prompte et plus complète la reproduction de ses débats, en lui donnant, par conséquent, avec une publicité plus large, plus d'action sur le pays ; le décret du 23 juin 1863, en lui envoyant le ministre d'État ; le décret du 19 janvier 1867, en lui donnant le droit d'interpellation, et le droit de questionner et d'entendre tous les ministres, spécialement délégués par l'Empereur ; bref, tous les textes qui augmentèrent l'action politique du Corps Législatif, et qui le traitèrent, lui aussi, avantageusement, non point en Corps à part, différent, par nature, de l'autre Chambre, mais en seconde Chambre législative. — Mais la transformation véritable ne fut accomplie que par les sénatus-consultes du 14 mars 1867 et du 8 septembre 1869, et par la Constitution de 1870.

Le sénatus-consulte du 14 mars 1867 joignit, au veto constitutionnel et définitif du Sénat, un veto législatif et suspensif justifié, non plus par des raisons de forme, mais par des raisons tirées du fond même de la loi. — Rouher donna lecture de l'exposé des motifs. Troplong fut rapporteur, à l'ordinaire. Persigny combattit le projet, comme un retour déplorable aux traditions du parlementarisme. De la Guéronnière, d'accord avec lui pour repousser le parlementarisme, chercha, par contre, à démontrer cette absurdité : que le Sénat, investi du droit, législatif incontestablement, de suspendre une loi sans motifs constitutionnels, demeurait toutefois le pouvoir uniquement constituant qu'avait prévu la Constitution ; il parla beaucoup de mécanismes, de rouages et d'engrenages constitutionnels, et si bien qu'il s'y embrouilla. Ch. Dupuis, Hubert Delisle, Boinvilliers, moins subtils et plus audacieux, demandèrent précisément le retour complet au système des deux Chambres. Rouher, dans un discours optimiste et vague, donna le compromis pour excellent. Enfin le sénatus-consulte fut voté à l'unanimité de cent vingt-six votants. — Il est certain que ce sénatus-consulte, en constituant, au profit du Sénat, un embryon de véritable Pouvoir Législatif, en joignant une attribution véritablement législative aux attributions quasi-législa-

tives qu'il possédait accessoirement, et à ses attributions politiques, s'inspirait de la conception libérale de la seconde Chambre législative, et commençait à la réaliser ; et que, dès lors, tôt ou tard, dans cette voie nouvelle il faudrait aller jusqu'au bout.

Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869, sans aller jusqu'au bout, alla plus loin. Il élargit le droit, concédé au Sénat par le sénatus-consulte précédent, de s'opposer à telle ou telle loi pour des raisons tirées du fond même de la loi. De son veto suspensif, il fit un veto définitif, au même titre que son veto primitif, son veto constitutionnel. Dorénavant, l'adhésion du Sénat est donc nécessaire pour toute loi ; le Sénat collabore ainsi bien nettement à l'œuvre législative; bien que son action soit restreinte et toujours secondaire, le voilà désormais organe législatif principal. — L'exposé des motifs de ce sénatus-consulte indiquait combien cette innovation était indispensable pour contrebalancer l'influence du Corps Législatif. Le prince Napoléon demanda, on le sait, que ce nouveau rôle du Sénat fût consacré plus franchement; que, débarrassé de toute entrave, le Sénat devînt, constitutionnellement, ce qu'il était déjà en fait: la haute Chambre législative, — constitutionnellement et exclusivement; car il était temps, par contre, de le dépouiller totalement du Pouvoir Constituant illusoire qui lui restait. On sait aussi que le président Bonjean présenta un amendement dans le même sens, et que cet amendement fut repoussé. On s'arrêta, cette fois encore, aux trois quarts du chemin.

Enfin le programme du prince Napoléon et du président Bonjean, le programme libéral (sauf en ce qui a trait à la composition du Sénat), fut repris et appliqué, l'œuvre entreprise fut menée à bonne fin par la Constitution de 1870. Elle « confère au Sénat », dit l'exposé des motifs, « les attributions d'une Chambre législative, et lui retire le Pouvoir Constituant qu'elle restitue à la nation ». — Composition et fonctionnement général; action politique ; action législative; autonomie et publicité : toute l'organisation nouvelle, préparée, sur la plupart des points, par les sénatus-consultes et décrets antérieurs, fixée par le titre V de la nouvelle Constitution, n'est autre chose, en effet, que le développement de cette formule.

La composition du Sénat, en principe, n'est pas modifiée. Les articles 23 et 25 reproduisent les articles 20 et 21 de la Constitution de 1852: « Article 23. — Le Sénat se compose: 1° des maréchaux, des

cardinaux, des amiraux; 2° des citoyens que l'Empereur élève à la dignité de sénateur. — (Article 9. — Les Princes français sont membres du Sénat et du Conseil d'État, quand ils ont atteint l'âge de dix-huit ans accomplis. — Ils ne peuvent y sieger qu'avec l'agrément de l'Empereur.) — Article 25. — Les sénateurs sont inamovibles et à vie ». On a dit que Napoléon III refusait de se dessaisir de ce droit essentiel, grâce auquel il espérait exercer indirectement le Pouvoir Législatif, comme autrefois le Pouvoir Constituant.

On a dit aussi qu'il était disposé cependant à donner quelques concessions au parti libéral. Du moment qu'il maintenait le principe, la seule concession qu'il pût faire était de s'interdire à lui-même les « fournées ». — Le peu d'indépendance qui appartienne à une Chambre nommée par le souverain, le peu de résistance qu'elle lui puisse opposer, il ne s'en soucie guère lorsqu'il peut les briser; qu'une majorité se forme contre lui, il la brise en effet, s'il joint à la minorité assez de serviteurs complaisants pour qu'elle devienne majorité à son tour. Déjà bien docile de par sa composition, une Chambre haute, sans cesse menacée d'une fournée ou remaniée par les fournées, est plus qu'un auxiliaire dévoué du Prince; c'est le jouet de son arbitraire. — On comprend donc combien le parti libéral tient à écarter la possibilité d'une fournée. Sur ce point, la Constitution lui donne satisfaction; elle établit contre les fournées deux garanties.

La première est nouvelle ; elle est inscrite dans l'article 24, ajouté, par la commission sénatoriale, au profit du Gouvernement. « Les décrets de nomination des sénateurs sont individuels. Ils mentionnent les services sur lesquels la nomination est fondée. — Aucune autre condition ne peut être fixée au choix du Gouvernement. » Des catégories dans lesquelles le choix de l'Empereur aurait été renfermé, avaient été proposées par la commission, et votées par le Sénat dans une première délibération. Elles furent retranchées, lors de la seconde délibération, sur la proposition de la commission elle-même. Mais l'obligation, pour le souverain, de motiver son choix dans le décret de nomination, est déjà, par elle seule, une sauvegarde sérieuse, en tout temps, contre des choix trop manifestement dus à la simple faveur; spécialement, en temps de crise, elle fait le public juge du choix du souverain, et, de la sorte, met celui-ci dans l'empêchement de jeter dans la Chambre haute une fournée de sénateurs plus remarquables par leur servilité que par leur mérite.

La seconde garantie consiste à limiter le nombre des sénateurs; de

manière à ce que, lors même que le Prince se risquerait à braver l'opinion en faisant une fournée de favoris, lors même qu'il se risquerait seulement à faire une fournée de gens de mérite, il ne puisse cependant, en étant réduit à faire une fournée insignifiante, jeter dans le Sénat assez de nouveaux promus pour en changer l'esprit. La Constitution de 1852, puis le sénatus-consulte du 25 décembre suivant, avaient, d'ailleurs, établi déjà cette garantie; l'article 10 du sénatus-consulte disait : « Le nombre des sénateurs nommés directement par l'Empereur ne peut excéder 150 ». L'article 26 de la Constitution de 1870 pose une règle analogue : « Le nombre des sénateurs peut être porté aux deux tiers de celui des membres du Corps Législatif, y compris les sénateurs de droit. » La limite est donc autre, en théorie ; en fait, elle reste à peu près la même. — Mais la limitation totale du nombre des sénateurs, seule établie par le sénatus-consulte de 1852, ne suffit pas à écarter absolument la possibilité d'une fournée. En effet, il y a bien un nombre maximum de sénateurs, mais non pas un nombre fixe ; au dessous de ce maximum, le nombre réel est flottant; un Prince prévoyant peut donc maintenir, à l'ordinaire, ce nombre réel sensiblement au-dessous de ce nombre maximum ; et ainsi, il restera un assez grand nombre de sièges disponibles pour que, sans dépasser la limite maxima, il puisse, au jour d'une crise, changer la majorité en comblant simplement les vides conservés dans cette intention. Contre ce danger, l'article 26 édicte une disposition nouvelle, en joignant, à la limitation totale du nombre des sénateurs, la limitation des nominations annuelles : « L'Empereur ne peut nommer plus de vingt sénateurs par an ». — Désormais, il existe donc à la fournée un double obstacle; et, dans le cas le plus favorable pour le souverain, elle ne sera jamais scandaleuse ni excessive. Tout porte à croire qu'il sera, par avance, découragé d'y recourir. C'est là tout le résultat de la campagne libérale. Résultat bien maigre, sans contredit, et bien insuffisant, s'il était le seul.

Il n'y a rien de changé en ce qui concerne la condition des sénateurs et le fonctionnement général du Sénat. — Les sénateurs prêtent serment (article 21); ils touchent une dotation annuelle de trente mille francs[1]. — Le Sénat est convoqué et prorogé par l'Empereur; l'Empereur prononce la clôture de ses sessions (Article 28).

1. Article 11 du sénatus-consulte du 10 décembre 1852, déconstitutionnalisé.

L'action politique du Sénat s'est développée parallèlement à celle du Corps Législatif. Dans l'Empire libéral, la même action politique, en principe, lui appartient.

Les mêmes innovations, en effet, par lesquelles l'Empereur essaya de satisfaire le Corps Législatif, il en étendit le bénéfice au Sénat ; il usa, à son égard, des mêmes palliatifs. — Comme le Président du Corps Législatif fut admis à représenter cette Assemblée dans le Conseil des ministres, le Président du Sénat, à la suite du décret du 24 novembre 1860, fut admis à y représenter la Chambre haute ; ainsi elle eut, en théorie, quelque part directe dans la gestion des affaires publiques. Et, comme le Président du Corps Législatif, le Président du Sénat cessa de prendre part aux délibérations ministérielles, quand le Gouvernement fut confié, à la fin du règne, à un cabinet autonome et responsable. — Comme au Corps Législatif, le décret du 24 novembre donne au Sénat le droit de voter annuellement une adresse en réponse au discours du trône ; de façon à ce qu'il exprime, dans la même forme que lui, son libre avis sur la politique générale du Gouvernement. Le projet d'adresse est préparé, comme dans l'autre Chambre, par une commission élue dans les bureaux et dont fait partie le Président de l'Assemblée, et discuté en séance. Le Sénat fit de l'adresse un usage modéré, dont l'Empereur témoigna toujours son contentement. « Dans les Chambres comme dans le pays, » disait-il aux sénateurs qui lui présentaient l'adresse de 1862, « la majorité se range toujours au parti de la sagesse, qui exclut les opinions extrêmes. Après la vivacité des débats, j'ai vu avec plaisir le langage mesuré de l'adresse réunir presque tous les suffrages. » En 1865, il disait, dans les mêmes circonstances : « Tous les ans, au commencement des discours, on éprouve d'abord une certaine inquiétude... Mais bientôt la vérité se fait jour, les nuages se dissipent, les esprits se rassurent, et le vote presque unanime de l'adresse vient manifester l'accord profond qui règne entre le Gouvernement et les Assemblées délibérantes. » Si le Corps Législatif s'était comporté comme le Sénat, il est à croire que l'adresse eût été conservée. Mais, entre les mains du Corps Législatif, l'institution donna des mécomptes. Il fallut l'en priver ; et il allait de soi que le Sénat ne pouvait garder seul un droit qu'il avait acquis par contre-coup. Il fut donc, lui aussi, privé du droit d'adresse, par le décret du 19 janvier 1867. — L'entrée des ministres au Sénat fut également réglée par les mêmes textes, et par les mêmes dispositions qui réglèrent successivement l'entrée des ministres au Corps Législatif, avant le

retour complet au régime parlementaire. L'article 5 du décret du 24 novembre disait que l'Empereur désignerait « des ministres sans portefeuille pour défendre », non pas seulement devant le Corps Législatif, « mais devant les Chambres, les projets du Gouvernement ». Le décret du 23 juin 1863 plaça les fonctions attribuées aux ministres sans portefeuille dans les attributions du ministère d'État. Par conséquent, du 23 juin 1863 au 17 juillet 1869, date à laquelle fut supprimé le ministère d'État, le ministre d'État eut entrée au Sénat comme au Corps Législatif ; comme le Corps Législatif, le Sénat prit ainsi contact avec le Gouvernement, et commença d'exercer une action politique.

A la fin, les palliatifs supprimés, le régime parlementaire et la responsabilité ministérielle reparurent ; le Corps Législatif les mit en jeu, et obtint, par là, la prépondérance politique. Le Sénat profita également du retour du parlementarisme pour acquérir une influence politique efficace ; car, le parlementarisme lui donnant les mêmes moyens d'action, il en tira les mêmes effets immédiats ; et il en résulta logiquement, en ce qui le concerne, les mêmes conséquences secondaires.

On connaît les deux droits sans lesquels il serait impossible au régime parlementaire de mettre l'action politique aux mains d'une Assemblée : le droit, pour les ministres, d'entrer dans cette Assemblée et de prendre part à ses discussions ; le droit, pour elle, de questionner et d'interpeller les ministres. Ces deux droits, indispensables à l'existence de la responsabilité ministérielle, le Corps Législatif les arrache peu à peu à l'Empire, et constitue ainsi sa prépondérance politique ; le Sénat les acquiert en même temps, et constitue ainsi son pouvoir politique. — Les ministres à département prennent part, chaque année davantage, à ses débats ; implicitement l'Empereur, dès le décret du 24 novembre 1860, se reconnaît le droit de les lui envoyer, par délégation spéciale, pour une affaire spéciale, au même titre que les ministres sans portefeuille, comme commissaires du Gouvernement ; explicitement, le décret du 19 janvier 1867 consacre cette faculté. Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 supprime l'obligation de la délégation spéciale, et déclare que les ministres « ont entrée *dans l'une et l'autre Assemblée*, et doivent y être entendus toutes les fois qu'ils le demandent » ; et la Constitution de 1870 reproduit cette disposition. — De même, l'article 1[er] du décret du 19 janvier 1867 donne aux membres du Sénat, comme à ceux du Corps Législatif, le droit d'adresser des interpellations au Gouverne-

ment ; la procédure est la même qu'au Corps Législatif, et le droit est aussi « sagement réglé » ; la demande d'interpellation, signée de cinq sénateurs au moins, est communiquée au ministre d'État et soumise aux bureaux ; et l'approbation de deux bureaux est nécessaire pour passer à la discussion. Enfin, comme au Corps Législatif, l'article 7 du sénatus-consulte du 8 septembre 1869, confirmé implicitement par la Constitution de 1870, attribua au Sénat le droit d'interpellation dans toute son étendue. *A fortiori*, comme le Corps Législatif, le Sénat, possédant le droit d'interpeller les ministres, posséda désormais le droit de leur poser des questions.

Voilà bien établis, au profit du Sénat, les deux droits sans lesquels une Assemblée ne saurait mettre en jeu la responsabilité ministérielle, ni user des autres droits que lui confère naturellement l'application du parlementarisme ; voilà bien le Sénat pourvu des premiers moyens d'action indispensables. — Mais encore faut-il, pour que ces droits entrent en jeu, pour qu'il puisse utiliser ces moyens d'action, qu'il existe un cabinet solidaire qui s'offre à la responsabilité. Or, on le sait, ce cabinet solidaire existe, à partir du sénatus-consulte du 8 septembre 1869, qui déclare que les ministres, « responsables », « délibèrent sous la présidence de l'Empereur », c'est-à-dire qu'ils sont responsables collectivement ; et la Constitution de 1870 affirme le principe dans les mêmes termes. Ce cabinet étant solidaire en soi, indépendamment de toutes relations extérieures, il se présente, par conséquent, comme tel, devant le Sénat aussi bien que devant le Corps Législatif. — Ainsi donc, puisqu'il se trouve, lui aussi, en contact direct avec le Gouvernement, et qu'il reçoit des ministres toutes explications nécessaires sur sa politique et ses projets ; puisqu'il leur pose, lui aussi, toutes les questions qu'il lui convient, et les interpelle à son gré ; puisqu'il s'adresse, lui aussi, non plus seulement à des ministres isolés, mais à un cabinet solidaire et responsable : il ne manque plus au Sénat, pour exercer, au moins théoriquement, une action politique égale à celle du Corps Législatif, il ne lui manque plus que de tirer du nouveau système les mêmes effets immédiats. Ces effets sont au nombre de deux successifs : la clôture de l'interpellation par un ordre du jour ; au besoin, la mise en accusation ou le renversement du cabinet comme sanction à l'ordre du jour.

En ce qui concerne l'ordre du jour, aucun doute ; le Sénat obtient tout ce qu'obtient le Corps Législatif, et en même temps que lui. Le décret du 19 janvier 1867 ne lui permet de clore une interpellation que par un ordre du jour pur et simple, ou le renvoi au Gouverne-

ment. Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 l'autorise à voter un ordre du jour motivé, et en impose seulement le renvoi aux bureaux, sur la demande du Gouvernement. La Constitution de 1870 enfin passe sous silence cette restriction, que le Sénat reste libre de conserver ou de supprimer, et se borne à confirmer implicitement le principe de l'ordre du jour motivé.

Quant aux sanctions de l'ordre du jour motivé, il n'y en a point, si c'est un ordre du jour de confiance; au cas contraire, il y en a deux possibles : la chute du cabinet, sur un ordre du jour de blâme, et, au besoin, sa mise en accusation ; car enfin, si elle n'était sanctionnée de la sorte, la responsabilité ministérielle, mise en jeu par l'ordre du jour, ne serait qu'un leurre. Or, cette double sanction étant bien attachée aux votes du Corps Législatif, dès à présent, la responsabilité ministérielle existe réellement, le parlementarisme fonctionne à souhait. Mais, de ce que la responsabilité devant le Corps Législatif est suffisante, il ne s'ensuit point qu'elle soit unique ; ne peut-elle donc aussi exister devant le Sénat? les mêmes sanctions ne doivent-elles point être attachées aux votes de celui-ci qu'à ceux de l'autre Chambre? Ne peut-il, lui aussi, mettre en accusation et renverser les ministres ? Il apparaît bien que si, en bonne logique. Du moment qu'elle a, jusqu'ici, accordé au Sénat les mêmes droits politiques qu'à l'autre Assemblée, il apparaît bien que la Constitution, qui n'est pas très explicite sur ce point, leur donne la même sanction ; le bon sens au moins l'interprète ainsi.

Toutefois, il y a doute, et la question est plus générale. Ici, s'ouvre la discusion traditionnelle sur les droits politiques de la Chambre haute. Beaucoup de bons auteurs soutiennent que le Sénat ne peut avoir, ni le droit de mettre en accusation, ni celui de renverser les ministères. — Ordinairement, la raison pour laquelle une Chambre haute ne peut mettre en accusation les ministères, est tout simplement qu'elle a à les juger en qualité de Haute-Cour de justice, et qu'elle ne saurait être tout ensemble juge et partie. Il n'en est pas de même dans le cas actuel, puisqu'il existe une Haute-Cour différente du Sénat, constituée de toutes pièces en dehors de lui. Mais le droit de mettre les ministres en accusation, sanction pénale, lui peut être refusé pour une autre raison : il lui sera refusé *a fortiori* si on lui refuse le droit de renverser les ministères, sanction politique. — Or, précisément, la majorité des commentateurs lui refuse ce droit avec énergie.

Ils font valoir que la tradition parlementaire condamne absolument

la prétention de leurs adversaires. En Angleterre, le sort du ministère ne dépend pas de la Chambre des lords. Le sort du ministère, sous la Restauration et la Monarchie de juillet, ne dépendait pas de la Chambre des pairs. Dans presque tous les pays constitutionnels, il ne dépend que de la Chambre populaire. — Cela est juste. La Chambre haute, qui n'émane pas du pays, ou qui en émane moins directement que la Chambre populaire, doit se contenter de jouer un rôle pondérateur et modérateur, et doit laisser à celle-ci l'orientation de la politique gouvernementale. Puis, si la Chambre populaire est ainsi plus favorisée que la Chambre haute, elle paye cet avantage par un désavantage équivalent ; elle seule peut être dissoute ; et la compensation s'établit, et l'égalité se rétablit de la sorte entre les deux Chambres. Enfin, « l'influence égale des deux Chambres en cette matière conduirait à rendre plus grande encore l'instabilité des ministères, qui est le grand danger du Gouvernement parlementaire ». Il en résulterait, en effet, « que les cabinets auraient à défendre leur existence de deux côtés à la fois, et que les chances de chute seraient doublées...[1] » Pour toutes ces raisons, il convient de s'opposer au renversement des cabinets par le Sénat. — Au surplus, tous les écrivains libéraux, qui ont préconisé la transformation de l'Empire, tous les esprits dont l'influence sur le nouvel état de choses était patente et profonde, tous ou presque tous se trouvaient d'accord pour attribuer, par avance, aux votes du Corps Législatif exclusivement, la force exécutoire, la sanction matérielle dont il s'agit. Le duc de Broglie était de ceux-là ; et Prévost-Paradol, qui disait très nettement, en parlant du Sénat électif qu'il demandait : « Les attributions de cette Assemblée seraient les mêmes que celles de notre ancienne Chambre des pairs, c'est-à-dire qu'elle exercerait le Pouvoir Législatif en commun avec l'autre Chambre, jouirait du droit d'initiative, d'interpellation et de tous les droits qui constituent les Assemblées libres ; mais elle ne serait pas investie des droits spéciaux que nous avons réclamés pour l'autre Chambre, en ce qui touche le renouvellement des ministères. »

Malgré la forte argumentation des partisans de la négative, il faut persister, semble-t-il, dans l'affirmative. — D'abord, la raison qui se présentait immédiatement à l'esprit, persiste. Du moment que l'on donne à la Chambre haute, en principe, les mêmes droits et les mêmes moyens d'action qu'à l'autre Chambre, il est naturel et logique de sanctionner pareillement cette action. — Et puis, en outre, si

1. A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 625.

vague et si bref que soit, sur ce point, le texte de la Constitution, il fournit à la thèse de l'affirmative une présomption importante. La Constitution dit des ministres : « Ils sont responsables ». De ces simples mots, combinés avec les précédents : ils « délibèrent en Conseil sous la présidence de l'Empereur », on a déduit le principe de la responsabilité politique et pénale d'un cabinet solidaire devant le Corps Législatif ; responsabilité sanctionnée, à l'ordinaire, par la chute, extraordinairement, par la mise en accusation de ce cabinet. Nul doute sur cette interprétation ; la Constitution de 1870, au su et au vu de tous, était la revanche du parlementarisme ; et l'Empereur lui-même, en constituant un cabinet solidaire et responsable, en remettait le sort entre les mains du Corps Législatif. Or, si l'on tire de cette brève formule le droit, pour le Corps Législatif, de renverser les ministères et de les mettre en accusation, pourquoi n'en tirerait-on point la même conséquence au profit du Sénat ? Le texte ne distingue pas : « ils sont responsables », dit l'article 19 ; et, puisqu'il existe désormais deux Chambres législatives, devant lesquelles ils soutiennent également les projets du Gouvernement, par lesquelles ils sont également interpellés, loués et blâmés, c'est par l'une aussi bien que par l'autre que leur responsabilité doit être sanctionnée. Dès lors que la Constitution ne détruit pas explicitement, sur ce point, l'égalité qui existe, sur les autres points, entre le Corps Législatif et le Sénat, implicitement elle la confirme.— Et, par conséquent, il faut admettre que l'action politique du Sénat de l'Empire libéral est complétée, comme celle du Corps Législatif, par le droit de renverser les cabinets, et, au besoin de mettre en accusation les ministres.

Maintenant, il faut admettre aussi que ce droit, en fait, sera, sans contredit, d'un usage bien rare, et, dans la pratique, infiniment moins efficace aux mains du Sénat qu'aux mains du Corps Législatif. Il est même à souhaiter qu'il se rouille aux mains du Sénat, à qui il doit suffire de se le voir reconnu ; et il est probable qu'il en sera ainsi. S'inspirant des idées libérales, se souvenant de son origine et de son caractère essentiellement pondérateur, le Sénat en abandonnera, avec raison, l'emploi exclusif à la Chambre populaire. — Cette considération fait que l'intérêt de la question est moins grave qu'il ne le paraît d'abord ; et c'est pourquoi, en continuant à soutenir, en droit, l'affirmative, on peut aussi s'incliner d'avance, sans récriminations, devant la victoire de ceux qui refusent au Sénat la faculté de renverser les ministres et de les mettre en accusation.

Aussi bien, dans le sentiment de ceux-ci, il s'en faut que l'action politique du Sénat, quoique manquant de cette double sanction matérielle et précise, doive être négligeable et indifférente. Par des questions, par des interpellations, et aussi par des enquêtes parlementaires, il pourra contrôler sans cesse les ministres et le Gouvernement ; et ainsi, pour n'être suivie que d'une sanction morale, son action politique n'en sera pas moins réelle. — Partant, leur système, le système de la négative, avec cette réserve expresse en faveur du Sénat, aboutit, en réalité, au même point, ou à peu près, que le système de l'affirmative, atténué, comme on l'a vu, dans la pratique. — De toutes façons, et du consentement général, il reste que, doté des mêmes moyens d'action politique que la Chambre, le Sénat de l'Empire libéral exerce une action politique analogue, plus restreinte, plus modérée, plus modeste, comme l'entend la vraie doctrine libérale, — mais, comme elle le veut aussi, une action politique effective.

Ainsi délimitée, l'action politique du Sénat, telle que l'établit le parlementarisme, entraîne, semble-t-il, les mêmes conséquences secondaires que l'action politique du Corps Législatif, ou des conséquences semblables. — Il ne doit pas y avoir incompatibilité entre les fonctions de sénateur et les fonctions de ministre. Sur ce point, rien à changer. Cette incompatibilité n'existait pas même sous le régime de 1852. Au surplus, l'article 3 du sénatus-consulte du 8 septembre 1869, et l'article 20 de la Constitution de 1870 confirment expressément la règle antérieure : « Les ministres peuvent être membres *du Sénat* et du Corps Législatif ». — Enfin, l'existence de la responsabilité ministérielle, soit matérielle, soit morale, devant le Sénat, doit logiquement avoir pour contre-partie, ainsi que l'existence de cette même responsabilité devant le Corps Législatif, la disparition de deux autres responsabilités : celle des ministres devant l'Empereur, celle de l'Empereur devant le pays. Il n'y a qu'à répéter ici ce qui a été dit déjà à ce propos. La première, maintenue inutilement par le sénatus-consulte de 1869, disparaît de la Constitution de 1870, et cesse réellement d'exister. La responsabilité de l'Empereur devant le pays est, au contraire, maintenue par la nouvelle Constitution.

Même lorsque le Sénat n'existait que comme organe constituant, il était pourvu de quelques attributions politiques, qui semblaient plutôt du ressort de la Chambre législative. Aujourd'hui qu'il est devenu, lui aussi, Chambre législative, il est naturel qu'il les con-

serve, à ce titre, en les partageant d'ailleurs avec l'autre Chambre. C'est ce qui arrive, au moins, pour deux de ces attributions. Le droit de mettre en accusation les ministres, qui appartenait jadis au Sénat exclusivement, appartient désormais au Corps Législatif, en vertu des règles générales du Gouvernement parlementaire ; et l'on a dit que, de même et pour les mêmes raisons, il fallait également le reconnaître au Sénat. Quant au droit de recevoir les pétitions, il appartient, à présent, au Corps Législatif ; mais ce n'est pas une raison pour que le Sénat n'en reste pas investi ; aussi l'article 41 de la Constitution le lui confirme-t-il expressément. — A la différence des deux précédents, le droit, qui, lui aussi, appartenait exclusivement au Sénat, de maintenir ou de lever l'État de siège déclaré par l'Empereur, n'est pas partagé entre le Sénat et le Corps Législatif, ni enlevé à celui-là au bénéfice de celui-ci ; il est supprimé purement et simplement. C'est la seule mesure réactionnaire qui ait pris place, en ce qui touche le Sénat, dans la réforme libérale.

L'action législative du Sénat de 1870 est aussi, en principe, la même que celle du Corps Législatif. Elle se résume en ceci : comme le Corps Législatif, le Sénat se prononce dorénavant sur le fond de la loi. Cette faculté essentielle, on le sait, n'a été conquise que par morceaux, en trois fois : par le sénatus-consulte de 1867, par le sénatus-consulte de 1869, par la Constitution de 1870.

Le sénatus consulte du 14 mars 1867 complèta, par une disposition nouvelle, l'article 26 de la Constitution de 1852, qui consacrait le veto constitutionnel du Sénat. Cet article lui donnait, en effet, le droit de s'opposer à la promulgation de certaines lois, limitativement énoncées; celles qui porteraient atteinte à la Constitution et aux grands principes qu'elle reconnaît et confirme, ou qui compromettraient la défense du territoire. A ce veto constitutionnel, le sénatus-consulte joint, en ces termes, un veto législatif : « Le Sénat peut, en outre, avant de se prononcer sur la promulgation d'une loi, décider, par une résolution motivée, que cette loi sera soumise à une nouvelle délibération du Corps Législatif... » — C'est là, évidemment, un droit législatif certain, puisque l'opposition à la loi est ainsi motivée par le fond même de la loi ; bien que restreint, puisqu'il consiste seulement, pour le Sénat, à repousser, purement et simplement, la loi, par un veto temporaire. — Donc, le Sénat, dans ce cas où il serait contraire à la loi, pour des raisons de fond, pourra la

renvoyer au Corps Législatif; et il y a, à ce sujet, trois règles à observer. La première est l'interdiction faite au Sénat de la modifier en quoi que ce soit, car il n'a pas le droit d'amendement. La seconde est l'obligation, pour lui, de motiver ce renvoi, de manière que le Corps Législatif soit nettement fixé sur sa cause. La troisième est le rejet de la nouvelle discussion à la session suivante du Corps Législatif; de manière que celui-ci ne reprenne pas tout de suite les débats, blessé dans son amour-propre, obstiné dans son idée, mais seulement plus tard, une fois son irritation calmée et son jugement mûri. — Soumis à ces trois règles, le renvoi de la loi, pour une raison de fond, est ainsi à la disposition du Sénat; mais encore dans une certaine limite : une seule fois, pas plus. Si le Corps Législatif persiste, et vote une seconde fois la loi sans changement, le Sénat ne pourra plus l'arrêter. Ou du moins, il ne pourra plus l'arrêter, s'il y a lieu, que par son veto constitutionnel. Son droit législatif est épuisé.

Les effets de ce veto suspensif peuvent être, tantôt avantageux, tantôt désavantageux au Pouvoir Exécutif. — Si la loi, à laquelle le Sénat s'oppose, est conforme au projet du Gouvernement, si le Corps Législatif a voté ce projet sans modifications, le Sénat, en la renvoyant à une nouvelle délibération, donne un avertissement à l'Empereur. C'est l'Empereur, plutôt que le Corps Législatif, qui est atteint par son vote. — Au contraire, si le Corps Législatif n'a voté le projet du Gouvernement qu'avec des modifications et des réserves, le Sénat, en lui renvoyant la loi, vient en aide à l'Empereur ; il lui évite de recourir au refus de sanction avant la deuxième délibération, et pèse sur le Corps Législatif pour qu'il se soumette aux vues du Pouvoir Exécutif. — Comme le Sénat, fort disposé à soutenir l'Empereur, fort peu disposé à le gêner, usera sans doute de son nouveau droit dans le second cas bien plutôt que dans le premier, la réforme ne saurait produire des effets très libéraux. Mais là n'est pas l'important. L'important, ce ne sont pas les effets, c'est le caractère de la réforme : or son caractère est nettement libéral, en ce sens qu'elle marque nettement une tendance parlementaire. Nul doute, en effet, qu'elle ne commence la transformation du Sénat en Chambre haute, selon la conception du Gouvernement parlementaire. A vrai dire, elle la commence seulement. Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 la poursuit.

L'article 5, paragraphe 1er, de ce sénatus-consulte confirme la disposition introduite dans la Constitution par le sénatus-consulte de

1867 : « Le Sénat peut, en indiquant les modifications dont une loi lui paraît susceptible, décider qu'elle sera renvoyée à une nouvelle délibération du Corps Législatif ». — Mais, en outre, le paragraphe 2 dispose : « Il peut, en tout cas, s'opposer à la promulgation de la loi ». Ainsi, à son veto suspensif, il joint désormais un veto absolu. Un veto absolu, car il s'applique à tous les cas où la loi lui paraîtrait mauvaise ; et ceci n'est pas nouveau. Mais aussi un veto absolu, en ce sens qu'il peut se répéter un nombre indéfini de fois, et là est la nouveauté : le droit d'opposition du Sénat persiste indéfiniment. Son approbation devient indispensable à la loi. Son droit législatif est encore restreint, dans sa manifestation ; il est entier quant à sa sanction. — Comme par le passé, le Corps Législatif n'examinera une loi sur renvoi du Sénat, que dans la session suivante. De plus, il faut noter que l'article 26 de la Constitution de 1852 est abrogé. La deuxième partie de cet article, due au sénatus-consulte de 1867, devenait inutile ; elle donnait au Sénat un veto suspensif, que lui conserve le paragraphe 1er de l'article 5 du nouveau sénatus-consulte. La première partie, qui avait trait au veto constitutionnel, énumérait limitativement les cas dans lesquels le Sénat était invité à en faire usage ; elle devenait inutile aussi ; à quoi bon maintenir, dans certains cas spéciaux, un veto constitutionnel absolu, du moment que, pour tous les cas, il existe désormais un veto législatif de même force ? Celui-ci, tout en rendant des services que celui-là ne rendrait pas, rendra aussi les mêmes services.

Dans l'exposé des motifs, le garde des sceaux Duvergier faisait remarquer que l'attribution au Sénat de ce veto législatif absolu était justifié par l'attribution au Corps Législatif du droit d'initiative ; de la sorte, l'équilibre était rétabli entre les deux Assemblées. — Mais l'opposition de gauche n'adhérait point à cette innovation. Elle remarquait que l'Empereur retirait d'une main ce qu'il accordait de l'autre. Converties en lois, les propositions de lois, impossibles auparavant, pourraient être anéanties par le Sénat, instrument du souverain ; au lieu de les empêcher, il les détruirait ; et cela bien plus facilement, par l'intermédiaire du Sénat, qu'en usant du refus de sanction. Ainsi donc, cette fois encore, les effets de la réforme ne seraient rien moins que libéraux. — Ce raisonnement, bien qu'assez logique, semble-t-il, est évidemment inspiré par l'esprit de parti. Sans contredit, le Sénat n'usera pas toujours de son veto absolu au profit du Gouvernement, au détriment du Corps Législatif ; il s'en faut que les institutions produisent des effets aussi mathématiques ; et, en fait, il est bien probable plutôt qu'il en usera

avec plus d'intelligence et de justice, et que le Pouvoir Législatif tout entier gagnera plus à l'innovation que le Pouvoir Exécutif.

Et puis, encore un coup, c'est le caractère de la réforme qui importe : elle est essentiellement parlementaire, donc libérale. Et les partisans du régime parlementaire n'ont plus maintenant à en réclamer que l'achèvement naturel. Quand, avec le droit de repousser une loi, le Sénat aura celui de la modifier lui-même, et de la voter, il sera devenu, selon leurs vœux, une Chambre haute législative ; et le fonctionnement du Pouvoir Législatif sera parfait à leurs yeux.

Or, la Constitution de 1870 réalisa complètement cette conception. Elle supprima tout droit de veto, suspensif ou absolu, transaction maladroite entre l'absence et l'existence de la fonction législative. Mais elle substitua formellement à ce droit bâtard le droit législatif total. L'article 30 dispose : « Le Sénat discute et vote les projets de lois ». Cette fois, la transformation est achevée. Le Sénat n'est plus un organe constituant ; il est la haute Chambre législative. Il a, en principe, la même action législative que le Corps Législatif.

Cette action législative est aussi, en principe, soumise aux mêmes dispositions que celle de l'autre Chambre, et il l'exerce pareillement. Le Sénat participe aux lois, en général, dans la même mesure qu'elle. Comme elle, il a le droit d'initiative (art. 12) ; quant aux projets de lois émanés de l'initiative de l'Empereur, ils « peuvent, à son choix, être portés soit au Sénat, soit au Corps Législatif ». Projets et propositions de lois suivent au Sénat la même filière qu'au Corps législatif. En tout ce qui concerne la préparation dans les commissions, les amendements, la discussion en séance, le renvoi aux commissions, le vote, après lequel doit intervenir la sanction impériale, comme autrefois après celui du Corps Législatif, la procédure est analogue à celle qui, dans l'autre Chambre, est en vigueur. Les mêmes règles sont suivies que dans l'autre Chambre en tout ce qui concerne l'intervention du Conseil d'État, des ministres et des commissaires du Gouvernement dans les débats de l'Assemblée. Les droits financiers sont les mêmes que ceux du Corps Législatif. Enfin, désormais, tous les détails de ce fonctionnement législatif sont fixés à son gré par le Sénat lui-même, en ce qui le concerne, comme, en ce qui le concerne, par le Corps Législatif, puisque le Sénat, comme le Corps Législatif, fait lui-même son règlement intérieur, aux termes de l'article 11 du 8 septembre 1869, déconstitutionnalisé. — Une seule différence, qui est de style, existe entre les droits législatifs des deux Chambres : « Néanmoins toute loi d'impôt doit être d'abord votée par le Corps Législatif » (article 12,

in fine). Cette disposition s'applique principalemnt au budget et aux lois de douane.

Bien qu'essentiellement organe constituant, le Sénat avait reçu de la Constitution de 1852 une parcelle de Pouvoir Législatif. L'article 30 lui donnait le droit de poser les bases d'un projet de loi d'un grand intérêt national. L'article 33 lui donnait le droit, en cas de dissolution du Corps Législatif, de pourvoir, par des mesures urgentes, à tout ce qui était nécessaire à la marche du Gouvernement. Il eût été contradictoire de lui accorder un Pouvoir Législatif réel, et, en théorie, équivalent au Pouvoir du Corps Législatif, et de lui conserver ces droits exceptionnels, le premier désormais inutile, le second exorbitant. Aussi lui sont-ils enlevés. Les articles 30 et 33 de la Constitution de 1852 sont expressément abrogés par l'article 42 de la Constitution de 1870.

Le Sénat, seconde Chambre législative, acquiert, à quelque chose près, la même autonomie que la première Chambre législative ; cela s'entend : la même liberté intérieure; les mêmes moyens d'action extérieure.

Il fait son règlement intérieur. — L'Empereur ne peut plus le présider; mais il continue à nommer son bureau. Voilà en quoi la liberté intérieure du Sénat est moins large que celle du Corps Législatif, qui nomme son bureau lui-même. Le président et les vice-présidents sont choisis parmi les sénateurs et nommés pour un an. La nouvelle Constitution ne fait mention ni du Grand-Référendaire, ni du Sénateur-secrétaire. — La garde militaire du Sénat reste aux ordres du ministre de la Guerre.

La publicité, par la voie de la presse, des débats du Sénat, était extrêmement restreinte; et c'était là un des motifs pour lesquels était presque nulle son action sur le pays. Cette action devenant plus utile, dès lors que s'accroissait l'influence du Corps Législatif, l'Empereur la voulut plus sensible, et, en conséquence, il fut donné aux débats du Sénat, en même temps qu'à ceux du Corps Législatif, une publicité plus grande. L'article 4 du décret du 24 novembre 1860 annonçait que le Gouvernement prendrait l'initiative d'un sénatus-consulte qui rendrait plus complète et plus prompte la reproduction de ces débats. Le sénatus-consulte du 2 février 1861 accomplit cette réforme. — Ce sénatus-consulte, qui modifie l'article 42 de la Constitution de 1852, applique les mêmes dispositions à la reproduction

des débats du Sénat qu'à celle des débats du Corps Législatif. Les compte-rendus des séances du Sénat, qui n'étaient autrefois connus que par leur publication en volume, ou, exceptionnellement, par leur insertion au *Journal officiel*, sont dorénavant « rédigés par des secrétaires-rédacteurs placés sous l'autorité du Président... et mis chaque soir à la disposition de tous les journaux. » Il est, de plus, dressé un compte-rendu sténographique de chaque séance, qui est inséré *in extenso* dans le *Moniteur* du lendemain. Les journaux auront le choix entre la reproduction du compte-rendu officiel et immédiat, et la reproduction du compte-rendu sténographique. Il y a donc encore des restrictions à la publicité des débats, par la voie de la presse. Mais cette publicité est, en somme, très largement assurée. Toute cette réglementation resta en vigueur, avec force de loi ou de réglement, selon les paragraphes, après le vote de la Constitution de 1870. — Corrélativement à cette publicité, le sénatus-consulte accorde au Sénat la faculté de se former en comité secret, que le Corps Législatif avait déjà reçue de l'article 41 de la Constitution. » Cette faculté devient nécessaire au Sénat, à présent que toutes ses délibérations sont immédiatement publiées, comme celles du Corps Législatif.

Toutefois, en même temps que la publication des débats du Sénat, le sénatus-consulte de 1861 n'accordait pas la publicité de ses séances. Cette publicité ne fut établie que par le sénatus-consulte du 8 septembre 1869, article 4, confirmé lui-même par l'article 29 de la Constitution de 1870: « Les séances du Sénat sont publiques. » — La publicité des séances rendait plus indispensable encore le droit, pour le Sénat, de se former en comité secret. Ce droit fut donc réglé à nouveau par les deux textes précédents. Le sénatus-consulte de 1869 dispose, une fois posé le principe de la publicité: « La demande de cinq membres suffit pour qu'il se forme en comité secret »; et la Constitution de 1870: « Néanmoins, le Sénat pourra se former en comité secret dans les cas et suivant les conditions déterminées par son règlement. » Il en est de même pour le Corps Législatif.

IV

Que peut-il résulter de la transformation du Sénat constituant en Chambre législative, et que peut en espérer l'Empereur? Il semble qu'il puisse en attendre beaucoup. Si le rôle du Sénat est changé, sa dépendance vis-à-vis de lui, malgré un certain nombre de modifi-

cations libérales, demeure, en principe, la même. Le Sénat reste en somme, un *instrumentum regni*. D'autre part, le Pouvoir Législatif de l'Empereur est considérablement réduit ; en particulier, le Conseil d'État est dépouillé, dans une large mesure, de son action législative ; cet instrument législatif manquant au chef de l'État, c'est donc le Sénat, instrument législatif à son tour, qui le remplacera. Par l'intermédiaire du Sénat, comme autrefois par l'intermédiaire du Conseil d'État, le Prince aura la haute main sur le Corps Législatif. Telle est précisément l'hypothèse qui se posait au début de cette étude sur la transformation du Sénat ; et il paraît maintenant, au premier abord, qu'elle est justifiée par les faits. Au moins l'Empereur le croit-il, et la gauche le craint-elle.

Or l'Empereur ne se trompe-t-il pas dans son attente ? Peut-être. — De deux choses l'une, en effet.

Ou bien le Sénat législatif, comme le Sénat constituant, restera fidèle à son origine ; il conservera pour l'Empereur, qui l'a formé à son goût et dans son intérêt, une reconnaissance obséquieuse ; à tout le moins il restera vis-à-vis de lui dans une dépendance manifeste ; ainsi l'Empereur trouvera bien en lui l'auxiliaire docile sur lequel il compte. Mais quel ascendant, dans de pareilles conditions, la Chambre haute aura-t-elle sur le pays ? N'émanant point de lui, n'étant pas en contact avec lui, et conservateur par nature, jamais, certes, le Sénat ne sera populaire. Et sûrement il sera impopulaire, pour peu qu'il résiste à la Chambre élue. Le mieux qu'il pourra faire sera de se tenir coi, de reviser, avec plus d'expérience et plus de scrupules juridiques, les lois que lui enverra le Corps Législatif, de les modifier timidement, de faire agréer ses conseils à l'autre Chambre, de suspendre ses décisions sans lui résister à fond, et, en fin de compte, de les enregistrer, la mort dans l'âme. Mais alors, il ne donnera pas au chef de l'État le ferme appui dont celui-ci aurait besoin. Il le soutiendra, certes, dans ses rapports avec l'Assemblée élue, qui représente la nation. Mais, dans un grave conflit, alors que son concours lui serait le plus utile, il ne lui fournira pas les moyens de tenir tête à cette Assemblée, ni de la vaincre. Et, s'il en est ainsi, les libéraux peuvent se rassurer. La nation n'a rien à craindre du Sénat, ni de l'Empereur.

Ou bien, excité par l'exemple du Corps Législatif, enfiévré peu-à-peu par la passion politique, désireux d'user librement de ces vastes moyens d'action que la Constitution lui reconnaît, pris, chaque jour un peu plus, dans l'engrenage des questions, des interpellations et

des discours, il voudra jouer pleinement ce grand rôle de Chambre haute qui flatte son amour-propre. Pour le jouer utilement, il lui sera nécessaire, à lui aussi, d'avoir quelque influence sur le pays; et, pour acquérir cette influence, il lui faudra racheter, par un visible esprit d'indépendance, le vice de son origine, et montrer, par des actes indiscutables, qu'il sait mettre au-dessus de sa reconnaissance le sentiment de sa dignité, et le bien du pays au-dessus des intérêts du souverain. Soit que son opinion spontanée l'y entraîne, soit que le besoin de popularité l'y pousse, il ne sera donc nullement enclin à témoigner à l'Empereur, la gratitude, la complaisance, la docilité que l'Empereur attendait de lui, mais, au contraire, à lui parler avec franchise, parfois avec rudesse. Il ne contiendra pas le Corps Législatif, il le soutiendra plutôt. Et, pour se faire bien venir de la nation, ou pour affirmer, tout simplement, sa conviction, par calcul ou par point d'honneur, il se retournera contre le souverain, qui aurait voulu faire de lui son serviteur vigilant. Au lieu d'être affaibli, à l'avantage de l'Empereur, le Pouvoir Législatif sera fortifié à son détriment.

Par conséquent, de toutes façons, on peut avancer que la transformation du Sénat ne servira pas l'Empereur, ne desservira pas la nation ; au moins que l'Empereur ne recouvrera pas, sous le couvert du Sénat, le pouvoir excessif dont l'abandon lui a été justement imposé. Encore bien que la composition du Sénat soit un legs de l'Empire autoritaire, contre lequel il convient de protester énergiquement ; encore bien que le Sénat reste ainsi, jusqu'à un certain point, dans la dépendance du souverain ; encore bien que la participation aux lois d'un Corps constitué en dehors de la nation soit incompatible, en théorie, avec la souveraineté nationale; encore bien que cette confirmation d'un droit exorbitant du chef de l'État restreigne, dans une mesure importante, la portée des autres réformes libérales: en pratique, cependant, la restriction est moins considérable qu'elle ne le paraît à première vue ; et, de ces autres réformes qui ont constitué un véritable progrès, le bénéfice n'en demeure pas moins acquis. Le progrès eût pu être plus grand. Tel qu'il est, il est réel.

CHAPITRE V

LE POUVOIR EXÉCUTIF. — ROUAGES ET FONCTIONNEMENT.

I. — *L'Empereur.* — Garanties à prendre contre lui. — Attributions constituantes, législatives, judiciaires, diminuées en fait ou en droit. — Attributions exécutives ; il gouverne « avec le concours de... » Dotation. En théorie, mêmes droits, d'où résulte le Gouvernement personnel ; à l'extérieur ; à l'intérieur : gouvernement et administration générale, droits sur les ministres. En fait, anéantissement du Gouvernement personnel par le régime parlementaire. — Donc rôle du chef d'Etat constitutionnel et grande influence morale, selon les libéraux. — Responsabilité par plébiscite césarien : elle est maintenue ; cependant, autrefois illusoire, elle devient, en plus, illogique, et partant, elle ouvre la porte au coup d'État contre le parlementarisme ..... p. 536

II. — *Le Conseil privé* ..... p. 554

III. — *Les Ministres.* — En temps ordinaire. Subordination théorique à l'Empereur. Mais dépendance réelle vis-à-vis des Chambres. Résultat : non plus administrateurs, mais hommes politiques ; Corps solidaire, qui gouverne effectivement. — Portefeuilles et principaux titulaires. — Exceptionnellement, transformation du Conseil des ministres en Conseil de Gouvernement..... p. 554

IV. — *Le Sénat et le Corps Législatif*..... p. 560

V. — *Le Conseil d'Etat.* — En principe, même situation que sous l'Empire autoritaire. Quelques modifications dans son organisation et dans ses attributions, celles-ci parallèles aux réformes parlementaires. — En fait, critiques théoriques justifiées en l'espèce : la restauration du parlementarisme affaiblit le Conseil d'Etat ; il faudrait, au contraire, le fortifier contre lui ; par quels moyens ? — Quoi qu'il en soit, il gagne comme tribunal ce qu'il perd comme Conseil de Gouvernement... p. 562

VI. — *La Régence*..... p. 569

VII. — *L'Autorité judiciaire.* — Campagne et plan de réformes. Egalité devant la loi : suppression des tribunaux militaires, abrogation de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII. Réforme criminelle. Organisation judiciaire : Haute Cour spéciale ou Chambre haute ? Jury. Magistrats ; garanties d'impartialité ; élection ou nomination ? par qui ? Juges de paix. — Constitution de 1870 ; maintien de l'inamovibilité..... p. 570

VIII. — *L'Autorité administrative et la candidature officielle.* — L'Autorité administrative militaire ; civile : centrale et locale. — Candidature officielle et pression électorale. Toute l'évolution est vaine si le Gouvernement reste « maître de l'élection » ; l'est-il encore ? Campagne contre la candidature officielle ; réformes proposées pour assurer la liberté de l'élection. Attitude et agissements du Gouvernement ; les mêmes, mais produisant de moindres résultats ; pour quelles causes ?..... p. 577

IX. — *La décentralisation.* — Définition : extension des pouvoirs des groupements

politiques secondaires. — Théorie libérale, justification et effets ; Raison pratique : la liberté des élections. Raison d'ordre général : les libertés locales sont le complément naturel et nécessaire des libertés politiques ; démonstration : sinon, « l'apoplexie au centre, la paralysie aux extrémités » ; donc, placer le principe de l'unité sociale non pas en haut, dans l'Etat moteur, mais en bas, dans le mouvement des forces individuelles. Effet général : sur la liberté locale on pourra fonder un Gouvernement libre ; démonstration. — Théorie libérale : plan de réformes. Localisation des fonctions publiques. Réveil ou création de groupes locaux : Commune ; élection des Conseils municipaux, nomination et responsabilité des maires, adjoints et autres agents, liberté entière aux communes dans la sphère de leurs intérêts. Canton : conseil électif. Arrondissement. Département : extension des pouvoirs des Conseils généraux. Province. — Campagne libérale. Attitude du Gouvernement. L'Empereur désire améliorer l'administration plutôt qu'augmenter la liberté ; ou même fortifier le pouvoir, en déconcentrant, sous couleur de décentraliser. Il se laisse forcer la main. — Réformes réalisées. Décret de 1861 : simple déconcentration. Mais aussi décentralisation au profit des communes et des départements : lois de 1866, 67, 68, 70..... p. 587

X. — *Extension des droits individuels.* — Augmentation de la liberté individuelle : la loi de sûreté générale. Législation criminelle et industrielle ; bonne volonté de l'Empereur ; réformes criminelles ; loi de 1864 sur les coalitions. — Droit de réunion ; la loi de 1868. Préparation ; l'Empereur et le Corps législatif. Dispositions, prescriptions et interdictions. Critique : l'arbitraire rétabli en fait. Cependant avantage : arbitraire répressif et non préventif, donc Gouvernement moins bien armé. — Droit d'association. Théorie libérale, en ce qui concerne particulièrement les Associations ouvrières. Conduite plus libérale de l'Empereur ; mais aucun changement dans la législation. — La Presse..... p. 614

L'Empire libéral a développé l'action politique et l'action législative du Corps Législatif et du Sénat. Ainsi elle a fortifié, en dehors de l'Empereur, le Pouvoir Législatif, en fait comme en droit. Et, de cet accroissement du Pouvoir Législatif résulte l'affaiblissement du Pouvoir Exécutif. Ces deux grands Pouvoirs assument, chacun pour sa part, les diverses fonctions de l'État ; il se fait entre eux une répartition des devoirs et des droits, variable suivant les régimes. Nécessairement, à chaque fois que l'un des deux est pourvu d'un droit nouveau, l'autre le perd. Ici, l'on sait de quelle autorité nouvelle le Pouvoir Législatif est investi. Le Pouvoir Exécutif en perd donc l'équivalent. Il dirigeait les Chambres : il sera contrôlé par elles. En réalité, elles feront plus, elles le dirigeront à leur tour. Bref, sa prépondérance étant passée au Pouvoir Législatif, de même que celui-ci lui était subordonné jadis, il lui sera, lui, subordonné dorénavant. C'est là l'idée maîtresse qui doit présider à l'étude du Pouvoir Exécutif dans l'Empire libéral. Cette étude la confirmera.

I

C'est à l'instigation du parti libéral que la prépondérance politique a été remise au Pouvoir Législatif. La contre-partie de cette prépondérance, elle est tout indiquée : la diminution des pouvoirs du Prince et la disparition du Gouvernement personnel. Le Pouvoir Législatif ayant désormais la haute-main sur les ministres, nécessairement l'Empereur ne donnera plus l'impulsion à la machine politique. En même temps qu'il prêchait le retour au parlementarisme, le parti libéral devait donc insister sur cette conséquence inévitable de l'évolution. Il ne s'en faisait pas faute. La campagne contre le Gouvernement personnel était menée par Prévost-Paradol. Il fallait que le chef de l'État consentît à s'entendre avec les représentants de la nation ; et, au besoin, s'habituât à leur céder.

Sans doute, le parti libéral désire conserver une puissance convenable au chef de l'État. Le chef de l'État, en qualité de chef du Pouvoir Exécutif, doit être environné du respect de tous ; il doit exercer un ascendant légitime sur le pays, sur les partis, sur les Chambres, et les ministres doivent travailler sous son inspiration. Ce rôle est des plus importants, et il sera d'autant plus utile qu'il sera tenu avec plus d'autorité ; autorité d'autant plus grande qu'il le tiendra plus longtemps. C'est pourquoi le parti libéral, non content de la stabilité, est porté à lui accorder la permanence ; c'est pourquoi, à un Président de République doté d'une grande puissance, ils préfèrent encore peut-être un Roi ou un Empereur. Mais il leur faut un Empereur qui règne et ne gouverne pas. Ou bien s'ils admettent, avec le duc de Broglie, que le souverain gouverne, encore est-il bon de s'entendre : il gouvernera sous réserve de l'approbation du Parlement ; c'est-à-dire que le pouvoir politique suprême appartiendra aux Chambres. C'est là une question de nuances. En somme, le chef d'État, d'après la conception libérale, jouira d'un grand pouvoir ; mais d'un pouvoir presque exclusivement moral. En ce sens, les libéraux disent vrai : de ce qu'ils mettent, plus ou moins consciemment, le Gouvernement dans les Chambres, il ne s'ensuit pas qu'ils veuillent anéantir la puissance de l'Empereur ; ils lui remettent une puissance très large, pour qu'il en use à son gré. Il est naturel seulement qu'ils prennent certaines précautions contre l'abus qu'il serait porté à en faire. Thiers avait un mot heureux sur

le Gouvernement personnel : « Oui, le caractère du Prince peut être une garantie ; mais qui a jamais dit que ce caractère pût être envisagé comme une institution ? » — Au total, et malgré toutes les atténuations apportées au système, la vérité est bien là : on laissera à l'Empereur le Gouvernement moral de la France, on lui enlèvera le Gouvernement matériel ; celui-ci, qu'on appelle proprement le Gouvernement personnel, est condamné.

A cette attaque vigoureuse du parti libéral, l'Empire ne répliquait pas par une affirmation vigoureuse du principe. Certes, le Gouvernement personnel était bien la base même de l'Empire autoritaire. En 1852, le Gouvernement impérial ne se défendait pas d'être un Gouvernement personnel, il s'en glorifiait. Dans les dernières années du règne, il n'en est plus ainsi. Le vent a tourné ; l'opinion reprend goût au régime de discussion, la France s'évade de la caserne et peste contre l'obéissance passive. Le régime n'est plus assez fort pour heurter de front le sentiment public. Il change de tactique, et se place peu à peu sur le même terrain que ses adversaires. Il biaise, il ergote. Il n'oppose plus aux doctrinaires de la liberté qu'une résistance honteuse et vacillante. C'est ainsi qu'il s'abandonne chaque jour davantage ; qu'il cède sur un point, puis sur un autre ; et qu'à la fin il est vaincu, et le Gouvernement personnel détruit.

La puissance de l'Empereur, en 1852, était, bien entendu, une puissance essentiellement exécutive. Mais ce pouvoir principal était renforcé par la part considérable que l'Empereur avait dans le fonctionnement des deux autres pouvoirs, le Pouvoir Constituant et le Pouvoir Législatif, et par son intervention dans l'exercice de l'autorité judiciaire. De cette façon, l'Empereur était bien, non seulement le chef, mais le maître de l'État.

Or, par suite de la transformation subie par le Pouvoir Constituant et par le Pouvoir Législatif, il continue à exercer sur ces deux Pouvoirs et sur cette autorité une action analogue, mais affaiblie.

La nouvelle organisation du Pouvoir Constituant lui assure, en théorie, le droit exclusif de mettre en branle ce Pouvoir, tout au moins le lui assure d'une façon plus large qu'autrefois. Mais, en réalité, cette augmentation de puissance n'est pour lui d'aucun avantage. Et, par contre, il lui peut être désavantageux de mettre seul en mouvement désormais la machine constituante ; le concours du Sénat ne le gênait point, et le couvrait ; il n'est pas plus libre maintenant,

et il lui incombe une responsabilité plus lourde. Bref, à ce changement, gagne-t-il ? Peut-être ; mais il perd plus encore.

De même, en 1852, il intervenait très activement dans l'exercice du Pouvoir Législatif ; par lui-même, en usant de ses droits propres, et par l'intermédiaire du Conseil d'État, il inspirait, il dictait l'œuvre législative. Maintenant, il lui reste, en théorie, une part, à peu près équivalente, du Pouvoir Législatif ; et, si le concours du Conseil d'État, chassé de ses positions, ne lui est plus de la même utilité, le Sénat législatif lui accordera, semble-t-il, un concours dévoué, qui le remplacera avantageusement. Mais, en réalité, le Pouvoir Législatif de l'Empereur est écrasé entre celui du Corps Législatif et celui du Sénat ; le Corps Législatif surtout, a acquis une telle prépondérance qu'il tiendra l'Empereur en échec, même si le Sénat soutient fidèlement celui-ci ; enfin il n'est rien moins que sûr que le Sénat veuille le soutenir fidèlement, ou puisse le soutenir utilement. Au total, bien que muni d'un certain nombre encore d'attributions législatives, l'Empereur n'exerce plus, à beaucoup près, la même part du Pouvoir Législatif.

Enfin, la Constitution de 1852 reconnaissait à l'Empereur des attributions judiciaires. Celles-là, la Constitution de 1870 les lui conserve. Bien entendu, nommant, en principe, « à tous les emplois » (art. 14), il continue à nommer les magistrats. « La justice se rend en son nom. » (Art. 15). « L'Empereur a le droit de faire grâce et d'accorder des amnisties. » (Art. 16). — Il faut observer que le droit de rendre la justice, par délégation, est absolument platonique ; et que, bien qu'il doive évidemment appartenir, en théorie, non pas au chef de l'État, mais au Peuple français, en fait il importe peu qu'il appartienne à l'un ou à l'autre. Quant au droit de nommer les magistrats et au droit de grâce, (bien qu'à tort, au point de vue abstrait), ils sont généralement accordés au chef de l'État, et ce ne sont point là des droits extraordinaires contre lesquels la protestation doive être bien vive. Il est seulement fâcheux qu'il possède le droit d'amnistie, qu'il est plus naturel d'attribuer au Pouvoir Législatif ; et, sur ce point, la Constitution libérale serait à modifier. — Somme toute, l'Empereur reste investi des mêmes attributions judiciaires qu'au début de son règne. Mais alors, cette mainmise sur l'autorité judiciaire était le complément de sa mainmise sur toutes les forces de l'État. Aujourd'hui, elle n'est plus qu'un fragment de la puissance disparue. Ainsi, elle est toujours illogique et contraire à l'esprit de la théorie libérale ; mais on n'en saurait tirer les mêmes conséquences, et elle est infiniment moins caractéristique.

En résumé, tous ces droits secondaires, constituants, législatifs, judiciaires, qui appartenaient à l'Empereur, et qui faisaient une ceinture et un rempart à son Pouvoir essentiel, à son Pouvoir Exécutif et arbitraire, sont plus ou moins ébranlés par les coups du parti libéral. En fait de puissance constituante, législative, judiciaire, il n'exerce plus les droits d'un autocrate, mais seulement, ou peu s'en faut, ceux d'un chef d'État constitutionnel ; — ou peu s'en faut : car enfin, il conserve, malgré tout, certains droits excessifs ; mais, à prendre les choses en gros, cette conclusion est exacte. D'autant plus exacte que ces droits constituants, législatifs, judiciaires qui lui restent, l'Empereur ne peut plus les exercer qu'avec le contre-seing d'un ministre responsable. En vérité, on pourrait dire que cette simple règle les ruine du coup. Tout au moins, plus que tout autre, elle contribue à les rendre légers et acceptables. Au surplus, cette considération se représentera à propos des attributions proprement exécutives de l'Empereur ; et elle comportera alors quelques développements.

Si donc, maintenant, sa puissance exécutive subit une diminution analogue, l'Empereur ne sera plus, décidément, le maître de l'État, mais le chef constitutionnel de l'État ; et la souveraineté effective ne lui appartiendra plus, au détriment de la nation. — Or, cette diminution de son pouvoir exécutif devait suivre, presque nécessairement, la diminution de ses autres pouvoirs, qui le protégeaient. Et, en effet, la Constitution de 1870 en consacra l'affaiblissement.

L'article 3 de la Constitution de 1852 disait : « L'Empereur gouverne au moyen des ministres, du Conseil d'État, du Sénat et du Corps Législatif. » L'article 10 de la Constitution de 1870 dit : « l'Empereur gouverne avec le concours des ministres, du Sénat, du Corps Législatif et du Conseil d'État. » Ainsi le Conseil d'État n'est plus le principal appui du Gouvernement ; il ne vient qu'en dernier lieu, après les deux Assemblées. Ainsi l'Empereur ne gouverne plus *au moyen* des ministres et des Chambres, mais *avec leur concours*. Ce changement est capital. Il implique précisément, comme on le souhaitait tout à l'heure, que l'Empereur n'est plus le maître, mais le chef constitutionnel de l'État. Il donne le sens de toutes les modifications que subit sa puissance exécutive. Il n'y a qu'à s'y bien attacher pour comprendre, en ce qui la concerne, les effets de l'évolution.

Il n'est innové en rien, par la nouvelle Constitution, en ce qui touche l'entretien de l'Empereur et de sa famille. Pour tout le règne de Napoléon III, « les sénatus-consultes sur la dotation de la couronne et la liste civile, des 12 décembre 1852 et 23 avril 1856, restent en vigueur ». A l'avenir, la dotation de la couronne et la liste civile de l'Empereur devaient être réglées, pour la durée de chaque règne, par un sénatus-consulte spécial. Comme, à présent, il n'y a plus de sénatus-consulte, elles « seront fixées, pour la durée du règne, par la législature qui se réunira après l'avènement de l'Empereur ».

Ainsi richement entretenu par le pays, l'Empereur détenait personnellement, en 1852, un grand nombre de droits proprement exécutifs ; c'est l'exercice de ces droits qui lui assurait le Gouvernement personnel. Or, ces droits, il les détient encore, en 1870, ou il en détient d'équivalents. Il semble donc qu'il conserve aussi le Gouvernement personnel. Et cependant, il n'en est rien. Oui, il lui reste à peu près les mêmes droits. Mais ils lui appartiennent dans des conditions bien différentes ; — et, s'il les exerce toujours, c'est de telle façon qu'en les exerçant, il n'exerce plus le Gouvernement personnel. Comment cela se fait-il ? On le concevra rapidement, car l'explication est aisée. Et déjà on la devine ; elle est la même qui a été indiquée à propos de ses attributions constituantes, législatives et judiciaires : le contre-seing d'un ministre responsable donne un caractère impersonnel à l'acte du chef de l'État. La formule demande quelque éclaircissement ; mais, auparavant, il est bon de passer, de nouveau, en revue ces droits proprement exécutifs du souverain, en ce qui concerne la succession au trône, l'autorité sur la famille impériale, la politique extérieure et le Gouvernement intérieur.

Sur la succession au trône, l'Empereur — ou, pour parler plus exactement, Napoléon III — exerce, en principe, des droits moindres qu'autrefois ; bien qu'en réalité, les dispositions nouvelles, en cette matière, reproduisent les anciennes sous une autre forme. — En première ligne, comme autrefois, est appelée au trône « la descendance directe et légitime de Louis-Napoléon Bonaparte, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance » (art. 2). — En seconde ligne, le sénatus-consulte du 7 novembre 1852 appelait au trône les enfants et descendants légitimes, dans la ligne masculine des frères de Napoléon I^er^, que pourrait adopter Napoléon III, s'il n'avait pas d'enfant mâle, et nul autre après lui. L'article 3 de la Constitution de 1870 conserve à Napoléon III ce droit spécial, dans les mêmes conditions ;

droit exécutif, a-t-on dit, et non droit constituant, parce qu'il s'exerce dans les limites de la Constitution. — Mais undroit de même nature, qui complétait celui-c, et qui, lui aussii, appartenait exclusivement à Napoléon III, lui est retiré par l'article 4. En effet, en troisième ligne, le sénatus-consulte de 1852 appelait au trône les héritiers testamentaires indiqués par lui, dans un décret organique adressé au Sénat et gardé en ses archives. Désormais, Napoléon III ne peut plus ainsi nommer son successeur. La Constitution fixe elle-même quels héritiers viendront en troisième ligne : « A défaut d'héritier légitime direct ou adoptif, sont appelés au trône le prince Napoléon (Joseph-Charles-Paul) et sa descendance directe et légitime, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance ». D'ailleurs, cette désignation est la même que contenait le décret organique adressé au Sénat par Napoléon III, le 18 décembre 1852, en vertu du sénatus-consulte du 7 novembre. — A défaut seulement d'héritier légitime ou adoptif de Napoléon III et des successeurs en ligne collatérale qu'indique l'article 4, le peuple nommera l'Empereur et règlera, dans sa famille, l'ordre héréditaire, de mâle en mâle, à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance (article 5). En traitant du Pouvoir Constituant, il a été indiqué dans quelles conditions.

L'autorité de l'Empereur sur la famille impériale et sur ses autres parents est fixée par l'article 6. Cet article reproduit l'article 6 du sénatus-consulte du 7 novembre 1852. En vertu des dispositions qu'il confirme, la situation de la famille impériale reste donc réglée par le statut du 21 juin 1853, qui a force de loi.

En fait de politique extérieure, l'article 14 de la nouvelle Constitution reconnaît à l'Empereur les mêmes droits que l'article 6 de l'ancienne. L'Empereur « déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce... » — Rien à dire en ce qui concerne les traités d'alliance ; ils sont, à l'ordinaire, du ressort du Pouvoir Exécutif ; cela se conçoit, étant donné le secret des négociations diplomatiques. De même pour les traités de paix ; d'ailleurs ils ont presque toujours des conséquences financières ou territoriales ; dans le premier cas, le Pouvoir Législatif sera compétent ; dans le second cas, le Pouvoir Constituant, autrefois le Sénat, qui ratifiait le traité par un sénatus-consulte, maintenant le peuple, qui le ratifiera par un plébiscite ; l'Empire autoritaire, en cette matière, était respectueux des principes ; à plus forte raison, l'Empire libéral. Quant aux traités de commerce (indépendamment de toute stipulation de tarifs,

qui relève certainement du Pouvoir Législatif, et, à présent, des Chambres), on n'est pas d'accord sur leur caractère, législatif, selon les uns, exécutif, selon les autres ; il faut adopter plutôt la seconde opinion ; et, dès lors, il faut admettre que c'est à juste titre que la Constitution donne à l'Empereur le droit de les conclure, aussi bien que les traités d'alliance et de paix. — Le droit de déclarer la guerre soulève les mêmes discussions. Il a été expliqué qu'il était correct de l'attribuer au chef du Pouvoir Exécutif. Il a été admis, d'autre part, qu'il était préférable de l'attribuer aux Chambres. Il a été reconnu enfin que la solution avait une importance plus théorique que pratique, et qu'en regrettant que la Constitution ne le remît pas au Pouvoir Législatif, on aurait tort de s'émouvoir trop gravement parce qu'elle le remet à l'Empereur. En réalité, c'est le Pouvoir Législatif, plutôt que l'Empereur, qui l'exercera. « L'Empereur seul, dit-on, a le droit de faire la paix et la guerre... Selon moi », répond Laboulaye, « aujourd'hui, l'Empereur n'a plus ce droit... Dans un pays où existe la responsabilité des ministres, le droit de déclarer la guerre n'appartient plus qu'aux ministres ayant la Chambre pour eux, c'est-à-dire le pays [1]... » Mais d'ailleurs, il n'est pas besoin d'insister sur ce point, pour le moment. Il y aura à faire, au sujet de tous les droits exécutifs de l'Empereur, pris en bloc, la même réserve. Elle suffira pour chaque point particulier.

En fait de politique intérieure, l'Empereur a également à jouer, semble-t-il, d'après la Constitution, le même rôle qu'autrefois ; il conserve le Gouvernement et l'administration générale ; les ministres continuent à lui être subordonnés.

Sa fonction la plus importante, en ce qui touche au Gouvernement et à l'administration générale du pays, reste la même ; elle a trait à la législation ; elle consiste à préparer l'œuvre législative, à l'appliquer, à en assurer l'exécution. — C'est pourquoi il a l'initiative ; droit mi-législatif, mi-exécutif, qui est, en cette double qualité, partagé entre les Chambres et le chef du Pouvoir Exécutif (article 12). En 1852, ce double caractère était méconnu, et seul, le chef de l'État avait l'initiative des lois. Ce partage est conforme au système libéral. Il ne diminue pas, en théorie, le pouvoir de l'Empereur. Mais, en réalité, dès lors qu'il n'est plus exclusif, ce droit est affaibli entre ses mains. Un droit commun à plusieurs n'est pas l'équivalent d'un monopole. — Naturellement le chef de l'État promulgue les lois (article 17). — Naturellement encore, il fait les règlements et décrets nécessaires

1. Ed. Laboulaye, *Le plébiscite de* 1870.

à leur exécution (article 14). Cette disposition a la portée la plus générale, et, en toute matière, elle a son application. Elle est particulièrement importante en matière de finances.

Or, à ce sujet, des changements sont survenus, et les droits de l'Empereur ont diminué. — Il garde le droit de répartir les crédits prévus par la loi du budget dans l'intérieur de chaque ministère. Mais ce droit, en 1852, était normal et exceptionnel à la fois ; le Corps Législatif votait le budget par ministères ; les crédits étaient répartis par sections et par chapitres, par décret en Conseil d'État ; plus tard, exceptionnellement, l'Empereur était libre de modifier cette première répartition par des décrets de virement rendus dans la même forme ; mais, par là, il ne modifiait que son œuvre propre, dans l'accomplissement de laquelle nul ne pouvait le suppléer. Maintenant, cette affectation, par décret en Conseil d'État, de telle somme à tel chapitre, dans l'intérieur d'un ministère, est toujours exceptionnelle ; elle est prévue par l'article 2 du sénatus-consulte du 31 décembre 1861, à qui la Constitution de 1870 laisse force législative. En effet, cette affectation, désormais, constitue toujours un virement, parce que le budget, voté par sections après 1861, est voté par chapitres aux termes de l'article 9 du sénatus-consulte du 8 septembre 1869 ; et qu'il appartient donc aux Chambres seules, dorénavant, de faire, entre les chapitres, la répartition normale. Dépouillé du droit de répartition proprement dit, et ne gardant plus que le droit de virement, l'Empereur perd une importante attribution financière ; tout au moins, l'usage lui en devient notablement plus difficile. Il subit, somme toute, en matière de finances, une première perte relative. (Il est bien vrai que la répartition normale des crédits peut passer pour une attribution exécutive, car il n'y a pas là établissement d'un impôt nouveau, engagement d'une dépense nouvelle. Mais on ne saurait soutenir cependant que le Parlement ait tort de se l'approprier ; car, à vrai dire, il ne se l'approprie pas : elle disparaît ; en accordant les crédits par plus petites sommes, les Chambres ne les répartissent pas, elles les votent tout simplement : il n'y a plus besoin de les répartir. Ou plutôt, il n'y a plus besoin que de les répartir par articles ; et certes, cela reste le propre du Gouvernement ; mais aussi bien, en 1870, le Gouvernement conserve cette faculté.) — L'Empereur perd un autre droit financier, qu'il est correct, ainsi que le droit de déclarer la guerre, d'attribuer au Pouvoir Exécutif, et souhaitable d'attribuer au Pouvoir Législatif ; c'est le droit d'engager des travaux publics à la charge de l'État, lorsqu'ils ne nécessitent

point un concours immédiat et direct du Trésor ; car, dans le cas contraire, l'intervention du Pouvoir Législatif est, sans conteste, indispensable. Aux termes du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, ce droit appartenait à l'Empereur ; la Constitution de 1870 déconstitutionnalise cette disposition ; et la loi du 27 juillet suivant, transportera le droit disputé, du chef de l'État au Parlement. — Il y a enfin deux autres droits financiers dont l'Empereur est dépouillé ; celui d'ouvrir par décret des crédits supplémentaires et extraordinaires ; celui de stipuler des tarifs de douane et de poste, en dehors des Chambres, dans les traités internationaux. Mais cette double perte porte sur les attributions législatives ; et c'est à propos du Pouvoir Législatif de l'Empereur qu'elle a été signalée.

Au total, le souverain, en qualité de chef du Pouvoir Exécutif, apporte, comme autrefois, son concours à l'œuvre législative. Toutefois, ce concours est plus strictement limité. Les attributions exécutives que détient, à cet effet, le chef de l'État, sont réduites à l'essentiel.

Une autre fonction très importante, qui appartient à l'Empereur, en qualité de chef du Pouvoir Exécutif, qui a la direction suprême de la politique intérieure et de l'administration générale, c'est la réglementation des rapports entre les grands Corps de l'État. Elle lui appartient, mais jusqu'à un certain point. Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869, à la différence du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, avait fort bien distingué entre les rapports constitutionnels et les rapports réglementaires : « Article 11. — Les rapports constitutionnels actuellement établis entre le Gouvernement de l'Empereur, le Sénat et le Corps Législatif, ne peuvent être modifiés que par un sénatus-consulte. — Les rapports réglementaires entre ces pouvoirs sont établis par décret impérial. » Cet article reste en vigueur, avec force de loi, après le vote de la Constitution de 1870. Il y a seulement une modification apportée au système en ce qui concerne les rapports dits constitutionnels ; ces rapports cessent d'être proprement constitutionnels, et fixés par sénatus-consultes, puisqu'il n'y a plus de sénatus-consultes ; ils sont maintenant établis par des lois. Quant aux rapports réglementaires, l'Empereur continue à les fixer seul.

Enfin, le chef de l'État, chargé de l'administration générale du pays, a des attributions exécutives de diverse nature. — D'abord, il communique avec les Chambres par des messages. A la vérité, la Constitution ne le dit point ; et même elle abroge l'article 11 de la Constitution de 1852, qui stipulait que le chef de l'État présenterait

par un message, au Sénat et au Corps Législatif, l'état des affaires du pays. Mais il apparaît bien qu'il faut voir là une simple conséquence du retour au parlementarisme. Désormais, l'Empereur ne gouverne plus en dehors des Chambres, mais avec leur concours ; elles s'adressent, quand il leur convient, aux ministres pour obtenir des éclaircissements sur la situation politique ; elles n'attendent plus ces éclaircissements du bon vouloir du souverain. D'autre part, en même temps qu'il perd de son utilité, le message doit cesser d'être l'œuvre personnelle de l'Empereur ; en effet, suivant les règles du Gouvernement parlementaire, cet acte officiel, comme tous les autres, doit recevoir l'approbation des ministres ; or, c'est d'une œuvre personnelle du chef de l'État que la Constitution de 1852 avait entendu parler ; par conséquent, de ce qu'elle ne lui permet plus une œuvre personnelle, il ne résulte pas que la Constitution de 1870 interdise au souverain la communication de sa pensée, sous le couvert de ses ministres. Elle n'a ni à la permettre, ni à la défendre. Cette communication avec les Chambres, par un message contresigné d'un ministre, est un acte exécutif tout ordinaire ; et, comme tous les autres, du moment qu'il n'est pas interdit, il est autorisé. D'ailleurs, l'institution est dans l'esprit du régime parlementaire. Tous les souverains constitutionnels ont le droit d'écrire un message ; soit qu'ils en fassent donner lecture par un ministre, soit qu'ils le lisent eux-mêmes ; dans ce cas, le message devient le discours du trône ; il y a d'ordinaire, un discours du trône une fois l'an, à l'ouverture de la session parlementaire. L'Empereur a, jusqu'ici, prononcé chaque année le discours du trône, et fait lire aux Chambres des messages par l'un de ses ministres. Il faut, pour conclure, lui accorder le même droit à l'avenir, malgré le silence de la Constitution. — L'Empereur « nomme à tous les emplois. » — Il « commande les forces de terre et de mer » (art. 14). — Il « a le droit de déclarer l'état de siège dans un ou plusieurs départements ». Cette disposition était contenue dans l'article 12 de la Constitution de 1852. La Constitution de 1870 ne la reproduit pas. Mais elle reste en vigueur avec force législative. Seulement, autrefois, elle était ainsi complétée : « sauf à en référer au Sénat dans le plus bref délai ». Le Sénat perdant tous ses pouvoirs spéciaux, cette obligation disparaît, et le pouvoir du chef de l'État se trouve renforcé du même coup. Il est vrai que, maintenant que la disposition est déconstitutionnalisée, le Parlement est en mesure de remédier aux inconvénients qu'elle présente.

Pour exercer ainsi le pouvoir, et diriger en France toutes les affaires politiques, pour gouverner et administrer, en un mot, en usant de tous les droits qui lui sont reconnus par la Constitution, le chef de l'État a besoin de ministres, qui l'aident ou le suppléent dans cette tâche surhumaine. En théorie, l'Empire libéral lui reconnaît sur eux les mêmes droits que l'Empire autoritaire. « Article 19. — L'Empereur nomme et révoque les ministres. — Ils délibèrent en Conseil sous sa présidence. » Seulement, en pratique, quelle différence avec ce qui se passait autrefois ! Sans doute l'Empereur nomme et révoque les ministres ; en ce sens qu'il n'accepte pas un ministère de toutes pièces imposé par les Chambres. Mais voilà tout : c'est l'opinion des Chambres qui lui impose un cabinet de telle nuance, ou même le chef de cabinet ; c'est de leur seule opinion que les ministres se soucient, parce qu'ils sont responsables surtout devant elles, et même devant elles exclusivement. Aussi gouvernent-ils selon les vœux du Parlement, et à leur gré, non plus selon les ordres du souverain. En fait, ce n'est plus l'Empereur qui donne l'impulsion au ministère, c'est le Parlement. Il n'a plus de porte-paroles, il a des collaborateurs, qui sont plus puissants que lui.

Et là est précisément le nœud de la question. Avant de reprendre l'examen des attributions exécutives de l'Empereur, on a dit qu'elles n'avaient pas été sensiblement affaiblies, en apparence, par la Constitution de 1870 ; cela est clair maintenant. Mais on a avancé que, cependant, la puissance exécutive du chef de l'État avait été réduite au minimum ; et l'on a reculé jusqu'ici l'explication de ce fait : elle apparaît à présent avec évidence. Elle réside dans la modification des rapports qui existaient entre le chef de l'État et ses ministres, sous l'influence du régime parlementaire. Par l'effet de cette modification, les droits immédiats du chef de l'État sur les ministres ne sont pas seulement affaiblis, et, pour ainsi dire anéantis, comme on vient de le voir ; mais tous les droits, quels qu'ils soient, que détient l'Empereur, en qualité de chef du Pouvoir Exécutif, toutes les attributions qu'il conserve et qui ont été passées en revue, perdent entre ses mains les neuf dixièmes de leur valeur.

Pourquoi ? parce qu'il ne les conserve plus que nominalement.

Et pourquoi ne les conserve-t-il que nominalement ? parce qu'il est lié par la volonté de ses ministres ; parce qu'il ne peut rien qu'ils ne veuillent, parce qu'il ne fait rien qu'ils n'y consentent ; et qu'il ne peut cependant les briser, sachant qu'il se heurterait, eux disparus, au Parlement, qui lui même représente la nation. Le souverain

« n'exerce directement et par lui-même, ni l'initiative dont la Constitution l'investit, ni même aucun des droits inhérents à la prérogative royale; il les exerce tous indistinctement, par l'entremise et sous la responsabilité de ses conseillers[1]. » Or les ministres dépendent des Chambres; et, comme il ne peut être question, sauf dans des cas très exceptionnels, d'une double responsabilité, avec laquelle tout Gouvernement serait impossible, ils ne sont responsables que devant elles. Donc tous leurs actes propres tendent à la satisfaction des Chambres. Donc tous les actes que la Constitution reconnaît au souverain le droit d'accomplir, il faut, bon gré mal gré, qu'il les accomplisse dans le même but. Bien plus, comme il est à leur merci, c'est eux, réellement, qui lui dictent ses actes, en considération du but auquel ils veulent atteindre. Ils ne sont plus ses intendants, il est leur intendant à son tour. La situation du début du régne est retournée; et le « despote » de 1852 est, à présent, un simple monarque constitutionnel.

D'ailleurs, le changement radical qui s'est produit n'est pas seument, à vrai dire, la substitution du Gouvernement parlementaire au Gouvernement personnel de l'Empereur; il faut l'appeler d'un nom plus général : la victoire du Pouvoir Législatif sur le Pouvoir Exécutif. La prépondérance du Corps Législatif en est la raison essentielle. En voici maintenant l'effet: le Gouvernement, en dernière analyse, ne relève plus de l'Empereur, mais des Chambres. Car les ministres ne dépendent plus individuellement de lui ; mais, individuellement et collectivement, ils dépendent d'elles; ils ne sont, comme autrefois, que les serviteurs d'une volonté suprême, ils ne sont que l'intermédiaire entre la décision et l'action; seulement la décision vient d'ailleurs. Et la victoire du Législatif sur l'Exécutif, qui a déjà été cause de l'affaiblissement des pouvoirs constituant, législatif et judiciaire de l'Empereur, est aussi cause de l'affaiblissement considérable de sa puissance proprement exécutive, qui semblait la mieux assurée.

Voilà donc le dictateur de 1852, l'Empereur qui a renversé le parlementarisme et chassé les parlementaires, l'homme qui a substitué au Gouvernement anonyme de l'Assemblée représentative son Gouvernement personnel, le voilà donc réduit à rappeler les parlementaires, à restaurer de ses mains le parlementarisme, à troquer son

1. Duc de Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*

rôle de souverain autoritaire contre le rôle discrédité de souverain constitutionnel. Les libéraux, — les vrais, — peuvent se réjouir de la transformation: de ce jour, la liberté politique est rétablie. Ils comprennent d'ailleurs que le Prince qui a consenti à cette transformation n'est pas sans amertume. Aussi cherchent-ils respectueusement à la dissiper, en lui montrant qu'il n'est pas sacrifié autant qu'il y paraît d'abord. A la perte subie, il y a pour lui quelque compensation; et, d'autre part, malgré cette perte, il lui reste un beau rôle à jouer.

La compensation à la perte du pouvoir, c'est la perte de la responsabilité qu'il entraîne. A satiété, on a répété à l'Empereur qu'en s'arrogeant tout le pouvoir, il assumait toute la responsabilité; et que c'était là une charge écrasante, sous laquelle il ne manquerait pas, tôt ou tard, de succomber, et l'Empire avec lui. Il s'en est aperçu peu à peu, à mesure que sa fortune fléchissait. Il peut en convenir maintenant, parce qu'il n'a plus à en redouter les conséquences. Il a des ministres qui agissent pour lui, et qui, s'étant saisis de son immense pouvoir, se partagent ainsi sa responsabilité, et l'en déchargent. La perte de son pouvoir lui arrache un soupir de résignation ? il ferait mieux de pousser un soupir de soulagement.

D'ailleurs, tel qu'il est, et pour qui le conçoit bien, le rôle de chef d'État constitutionnel est encore un beau rôle, et qui ne manque pas de grandeur.

D'abord, il est bien exact que l'action matérielle du chef de l'État est singulièrement restreinte par l'institution de la responsabilité ministérielle. Mais enfin, elle continue d'exister. — Si le chef de l'État ne peut rien sans les ministres, les ministres ne peuvent rien, ou pas grand'chose, sans le chef de l'État. Refuser est encore agir; une action négative est une action. — Bien mieux: il est un cas au moins dans lequel le contre-seing n'est plus qu'une formalité, et dans lequel le chef de l'État fait un acte à la fois personnel, positif et matériel ; c'est lorsqu'il nomme de nouveaux ministres ; tout au moins lorsqu'il choisit l'homme politique qui constituera un nouveau cabinet, à la suite du renversement par les Chambres du cabinet précédent. Alors, le chef de l'État agit vraiment et décide sans contrainte. Il est impossible au ministre qui s'en va de ne point mettre sa signature, sans discussion, au bas du décret de nomination de son successeur. Et quant aux indications du Parlement, elles pèsent sans doute d'un grand poids sur la décision du chef de l'État ; mais bien souvent, en fait, elles ne seront pas tellement précises qu'il ne puisse user encore

assez librement de sa prérogative. En droit strict, il peut même ne pas tenir compte de ces indications. Et effectivement, dans des circonstances très graves, il n'en tiendra compte que pour les écarter ; s'il se résigne à dissoudre la Chambre, il choisira tel cabinet qui lui conviendra, et qui sera disposé à contresigner la dissolution. Jusqu'à ce que la nouvelle Chambre se réunisse, et jusqu'à ce que le parlementarisme recommence à fonctionner normalement, c'est bien sa politique personnelle qui prévaudra, quoique sous le couvert d'un ministère, et pour un temps limité ; et spécialement, quand il s'engagera dans cette voie, quand il nommera chef du cabinet l'homme sur lequel il fait fond pour le seconder, il décidera bien librement, il agira bien, par lui-même, matériellement. — Enfin, grâce à l'influence que le monarque constitutionnel exerce, malgré tout, sur le monde politique, dans bien des cas, ses désirs sont des ordres ; pour peu qu'il ait du doigté, ses ministres accompliront donc les actes qu'il ne peut plus accomplir seul; et de leur action, il obtiendra ainsi les mêmes résultats matériels que jadis de son action propre.

Mais, au surplus, le véritable rôle du chef d'État constitutionnel n'est plus d'exercer une action matérielle, mais une action morale. Sa domination est plutôt une influence spirituelle. Il « règne sur les âmes [1] ». N'est-ce point une souveraineté bien enviable, et préférable à tout autre ? — Le chef d'État constitutionnel est surveillant général de l'État. Il écoute les plaintes du peuple, il est juge de ses besoins, il lui parle, il lui fait aimer l'ordre et le progrès ; partout où il y a des maux à secourir, il doit y être ; dès qu'une réforme s'impose, il doit en aviser ses ministres. Il est véritablement le guide respecté de la nation et du Parlement. « Étudier constamment l'état des esprits, comparer... les tendances actuelles du pays et la conduite de ses représentants, se demander chaque jour si l'accord existe entre la nation et ses mandataires [2] », intervenir, d'une façon permanente et multiforme, auprès d'elle et auprès d'eux, pour assurer ou rétablir cet accord : tel est son droit, tel est son devoir ; et il peut ainsi faire beaucoup de bien. En particulier, il lui appartient d'observer les partis, de connaître leurs forces, de prévoir leurs luttes, de les contenir au besoin par son ascendant et sa sagesse. — Vienne une crise ; vienne le moment où ces partis, s'étant heurtés violemment, tiendront le pays divisé ; vienne le jour où les esprits troublés réclameront l'apaisement et la fin de leurs querelles : c'est à lui que la nation s'en

1. Ed. Laboulaye, *Le parti libéral.*
2. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*

remettra de clore les querelles par un arbitrage impartial. Arbitre impartial et éclairé entre ces partis qu'il connaît bien, nul mieux que lui ne peut l'être, puisque, placé au-dessus d'eux, il n'a « rien à espérer ni à craindre de leurs rivalités et de leurs vicissitudes [1]. » Et, des chefs possibles d'un État constitutionnel, un monarque est celui qui, au sentiment de Prévost-Paradol, remplira le plus facilement cette grande tâche : « ce ne sont pas les hommes les plus éminents qui, sous la forme républicaine, arrivent, en général, au rang suprême ; » un Président de République, qui, jadis membre d'un parti, aura été par lui élevé à la Présidence, saura-t-il oublier qu'il eut des partisans et des adversaires, et montrera-t-il cette absolue impartialité qui est exigée d'un arbitre ? le doute est permis. Au contraire, au monarque constitutionnel, l'impartialité est aisée : — il est né, il a grandi en dehors des partis ; il n'a certainement d'autre but que de les mettre d'accord, ou tout au moins de terminer leur différend par une sentence équitable, selon les intérêts et les vœux du pays. Au besoin, et si la fin de la crise ne peut être obtenue que par une liquidation générale, il lui appartient d'exercer le droit de dissolution que la Constitution lui confie, et de l'exercer véritablement, puisque, dans ce cas extrême, il s'assure par avance d'un ministère qui lui donne son concours, et qu'il n'a pas à s'embarrasser de l'opposition d'une Chambre qu'il supprime. — Ainsi, l'influence du chef d'État parlementaire reste considérable ; et, s'il n'est plus le colonel qui commande la France comme un régiment, il est, ce qui vaut mieux, et pour la France, et pour lui-même, le magistrat suprême dont la parole persuasive atténue les conflits et réconcilie les citoyens, et dont l'intervention judicieuse garantit l'ordre, sans lui sacrifier la liberté.

Cette admirable magistrature, cette papauté politique, il existe malheureusement des monarques constitutionnels qui n'en conçoivent pas la grandeur ; plus d'un, aspirant à descendre, selon la parole du poète, ne sait pas, dit Prévost-Paradol, « résister à la tentation mesquine de se faire lui-même le chef d'un de ces partis qu'il doit seulement observer et contenir », et possède cette triste ambition, de devenir « une sorte de premier ministre perpétuel et innamovible, et de disputer aux cabinets et au Parlement un lambeau de pouvoir ». Et, quand même ils réussiraient, par une improbable fortune, à reprendre un à un tous les attributs de la souveraineté perdue, quand même ils recoudraient assez de pièces à leur pouvoir en lambeaux pour se vêtir à leur tour de la pourpre des Césars : cependant, que

1. Prévost-Paradol, *La France Nouvelle.*

feraient-ils, qu'échanger leur domination morale, la seule auguste et la seule utile, contre la domination matérielle, illusoire autant qu'injuste ! « Aujourd'hui, le rôle d'un Prince constitutionnel est plus noble et plus glorieux que celui des César, des Louis XIV et des Napoléon [1]. » Ah certes ! dit encore Prévost-Paradol, « la situation de monarque constitutionnel peut suffire à l'ambition la plus exigeante, si cette ambition est accompagnée de quelques lumières et échauffée par l'amour du bien ». Car, à vrai dire, le monarque qui, respectueux des règles parlementaires, jouera consciencieusement le rôle utile que la Constitution lui attribue, ne devra point aspirer, de l'aveu de Laboulaye, à « cette grandeur théâtrale qui éblouit un instant la foule » ; mais une autre grandeur lui sera permise, « cette grandeur morale qui attend sa récompense de Dieu et de l'avenir,... la grandeur de Washington, celle qui fonde les Empires... »

Cependant l'âme de Napoléon III a gardé un pli que rien n'effacera. Il a le goût de l'autorité, il ne le perdra pas. Il est insensible à tous les beaux raisonnements que le parti libéral fait miroiter à ses yeux. Quels que soient les avantages, quelle que soit la noblesse qui sont attachés au rôle de monarque constitutionnel, il est hanté, comme autrefois, par la conception de la démocratie césarienne et du Gouvernement personnel : César demeure son héros favori, Napoléon le grand son exemple préféré ; et lui-même reste asservi au souvenir du Deux-Décembre. S'il a sacrifié le Gouvernement autoritaire au Gouvernement parlementaire, ce n'est pas certes par adhésion aux théories libérales, mais par soumission à la nécessité. — Il n'importe : le changement est fait ; le césarisme a abdiqué ; le trône est occupé par un monarque constitutionnel.

Pourtant, ainsi qu'autrefois, « l'Empereur est responsable devant le peuple français auquel il a toujours le droit de faire appel » (article 13). — Sa responsabilité, d'ailleurs, est, en principe, nominale, ou, tout au plus, morale ; elle n'existe « dans la Constitution que comme elle existe dans l'histoire », et, à l'ordinaire, elle doit « planer abstraite dans les nuages », selon l'expression du prince Napoléon ; car, en temps normal, le Parlement seul met en jeu la responsabilité du Gouvernement ; et on sait de reste que cette responsabilité est exclusivement ministérielle, les ministres couvrant l'Empereur. Mais toutefois, la responsabilité impériale peut « des-

1. Laboulaye, *Le parti libéral.*

cendre dans la réalité... dans les cas rares qui demandent un plébiscite ». Alors, elle devient réelle et concrète ; et c'est au peuple de la sanctionner, sur l'invitation de l'Empereur lui-même.

Sous le régime de 1852, la responsabilité de l'Empereur, proclamée bien haut dans tous les manifestes et discours officiels, établie par la Constitution du 14 janvier, était, à coup sûr, illusoire. Mais au moins elle était logique ; car elle était la contre-partie évidente du Gouvernement personnel.

Il n'en est plus ainsi. Elle reste illusoire, puisqu'elle est organisée comme devant, et sanctionnée par un plébiscite césarien. Mais elle apparaît également comme illogique, et elle cache donc de mauvais desseins, puisqu'il est impossible d'en trouver le motif dans l'état de choses actuel. — En effet, dans cet état de choses, l'Empereur ne gouverne plus personnellement. Ce sont les ministres qui gouvernent; aussi sont-ils responsables devant les Chambres. L'Empereur est, *a priori*, dépouillé de son pouvoir propre ; et, en principe, il n'agit plus librement, si, du moins, il reste dans la légalité. Mais aussi, s'il reste dans la légalité, sa responsabilité, déjà illusoire en fait, devient théoriquement inutile et illogique ; inutile, parce qu'on ne saurait plus trouver d'occasion de l'appliquer ; illogique, parce qu'on ne saurait allier la responsabilité qu'à la liberté : une girouette est-elle responsable d'aller où la pousse le vent ? Thiers, dès 1864, démontrait cette vérité, et que l'établissement du régime parlementaire devrait avoir pour conséquence l'irresponsabilité du souverain. Car i n'y a pas de milieu entre les deux. Du moment que sa responsabilité devient illogique, c'est donc qu'il convient de proclamer son irresponsabilité. Aussi bien, cette irresponsabilité n'est pas seulement logique à son tour, elle est utile au Prince lui-même. Sur ce point, Emile Ollivier argumenta contre Thiers, et soutint une opinion différente. L'irresponsabilité du souverain, dit-il, n'a jamais été qu'une fiction ; elle n'a pas empêché Louis XVI de porter sa tête sur l'échafaud, ni Charles X et Louis-Philippe d'aller mourir dans l'exil. Certes. Mais, si l'irresponsabilité ne met pas absolument le souverain à l'abri des Révolutions, on ne peut vraiment pas contester que la responsabilité lui fasse courir plus de dangers encore ; l'irresponsabilité n'est peut-être pas une excellente cuirasse ; mais encore risque-t-on moins avec une cuirasse défectueuse que sans cuirasse du tout. — Ainsi donc, puisque l'irresponsabilité va de pair avec la disparition du Gouvernement personnel, puisque la responsabilité devient, avec le régime parlementaire, illogique et inutile, si la légalité est observée,

ce n'est donc que pour le cas où la légalité serait violée que la responsabilité subsiste, et il est malheureusement à craindre qu'en rendant une illégalité possible, elle ne rende la légalité précaire. Dès lors pèse sur le pays la menace constante d'un nouveau coup d'État ; dès lors se justifient toutes les défiances des amis de la liberté.

Car enfin, le jour où il plaira à l'Empereur de jeter, une seconde fois, les représentants à Mazas, de déchirer la Constitution parlementaire, et de rétablir la dictature sur les ruines de la liberté, il le fera sans trop de risques, puisqu'il aura le moyen facile d'obtenir une prompte et large absolution. Il n'aura qu'à présenter au peuple un plébiscite césarien, qui lui donnera le choix entre l'anarchie et l'approbation. Comme toujours, devant le fait accompli, le peuple votera le bill d'indemnité. Le tour sera joué. Le maintien de sa responsabilité incite sans trêve le Prince à « sortir de la légalité pour rentrer dans le droit », à reprendre la puissance perdue, et qu'il regrette, à s'évader de cette Constitution dans laquelle la nécessité l'a enfermé. C'est l'adjonction de la responsabilité impériale et du plébiscite césarien au régime parlementaire qui est le trait original de la Constitution nouvelle. C'est elle aussi qui en est le vice essentiel, et qui fait hésiter le critique dans son jugement. Il louerait, sans elle, l'Empire libéral, et ne formulerait que des réserves de peu d'importance. Il le blâme, à cause d'elle. Mais qui doit l'emporter, au total, de la louange ou du blâme ?

Il semble, malgré tout, que ce soit la louange. En somme, le parti libéral a réussi dans son entreprise. Il a rendu au Pouvoir Législatif sa prépondérance sur le Pouvoir Exécutif, prépondérance plus ou moins contestée, mais inévitable, dès lors que l'on réclame la liberté politique. Il a enlevé au Prince son commandement, pour lui donner la suprême magistrature. Il l'a dépouillé de sa puissance arbitraire et lui a conservé son influence morale. Il a fait du chef d'État autoritaire un chef d'État constitutionnel. — Il lui a malheureusement laissé la faculté de prendre une revanche sur la liberté. La liberté est établie, elle n'est pas suffisamment garantie. Le chef d'État constitutionnel peut, avec de l'audace et de la chance, ressaisir ses prérogatives de chef d'État autoritaire, et ruiner l'œuvre qui a coûté tant de peines. — Mais quoi ! le danger n'est pas imminent ; et à l'heure présente, l'œuvre achevée, il est permis de se réjouir, il est juste d'approuver.

II

Le Conseil privé, collaborateur intime du souverain, est maintenu, avec son rôle éventuel de Conseil de Régence, en dehors de la Constitution de 1870, comme il était en dehors de la Constitution de 1852.

L'Empereur continue à le composer à son gré, et à le présider, en principe. — Toutefois, en 1865, il en a nommé le prince Napoléon vice-président. Le Conseil se réunira sous la présidence de celui-ci, expliquait *le Moniteur*, pour délibérer sur certaines questions qui exigent des études préparatoires, telles que la constitution de l'Algérie, l'instruction publique et la décentralisation.

Quand le ministère du 2 janvier se présenta devant le Corps Législatif, Jules Simon fit observer que, sous le régime parlementaire, tous ceux qui participent au Gouvernement, sauf le chef de l'État, doivent être responsables devant les Chambres ; que les membres du Conseil privé ne l'étaient pas ; et que, par conséquent, il ne pouvait plus être question de les adjoindre au Conseil des ministres, comme cela se faisait auparavant. Le ministre de l'Intérieur, Chevandier de Valdrôme, répondit qu'il se concerterait, à ce sujet, avec ses collègues. — Après le vote de la Constitution de 1870, aucun doute n'était plus permis. Au Conseil privé, confident du Prince, restait l'influence occulte. Au seul Conseil des ministres, autonome et responsable, revenait le droit de gouverner et la puissance matérielle.

III

Les ministres de 1870 sont, comme les ministres de 1852, les délégués du chef de l'État ; théoriquement, entre eux et lui, les mêmes rapports continuent d'exister. — Ils sont nommés et révoqués par lui, répète l'article 19 de la Constitution. — La Constitution de 1852 disait formellement : « Ils ne dépendent que de l'Empereur ». Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 avait encore repris cette formule. La Constitution de 1870 ne la reproduit pas. Elle fait prudemment. Cette dépendance, il était plus sage de ne pas l'affirmer dans un texte ; ce qui ne veut pas dire que les partisans de l'autorité ne l'affirmaient point de vive voix. Abstraitement, on pouvait soutenir,

à la rigueur, que, pour n'être plus exclusive et expresse, elle n'en existait pas moins avec la même force. — La Constitution de 1852 disait aussi que les ministres n'étaient responsables que chacun en ce qui les concernait des actes du Gouvernement ; il y avait des ministres, il y avait même un Conseil des ministres ; il n'y avait pas, à proprement parler, de ministère. Au contraire, il y a un cabinet solidaire depuis le sénatus-consulte de 1869. Mais il n'y a pas de président du Conseil, il n'y a qu'un chef de cabinet. Et, d'après la Constitution de 1870 comme d'après le sénatus-consulte, la présidence du Conseil des ministres ne cesse pas d'appartenir à l'Empereur. — Comme autrefois, les ministres lui prêtent le serment de fidélité (article 21).

Mais, si les ministres restent, théoriquement, les délégués de l'Empereur, leur dépendance véritable est vis-à-vis des Chambres, on l'a constaté à maintes reprises. — Le sénatus-consulte de 1869 avait beau persister à dire qu'ils ne dépendaient que de l'Empereur, on savait alors qu'il n'en serait plus ainsi. Le prince Napoléon demandait comment la responsabilité devant les Chambres, proclamée par le même article, pourrait s'exercer, s'ils étaient dans la dépendance de l'Empereur ? Et, quand le ministère du 2 janvier fut formé, on put demander avec raison comment ils demeuraient dans la dépendance exclusive de l'Empereur, s'ils étaient responsables devant les Chambres. A parler franc, on voyait bien que cette double responsabilité n'existerait pas, n'existait plus ; et que, le nouveau cabinet étant nettement parlementaire, d'ores et déjà les ministres, quoiqu'en dît le sénatus-consulte, n'étaient plus responsables devant l'Empereur. — Le vote de la nouvelle Constitution dissipa toute équivoque. Le fait est devenu le droit. Il y a un ministère homogène, un cabinet solidaire, dont tous les membres, en principe et sans réserves, ont la faculté d'entrer dans les Chambres et d'y être entendus quand ils le demandent. Ils sont questionnés et interpellés par les membres des deux Chambres ; eux-mêmes peuvent être membres de l'une ou de l'autre. Ils sont, individuellement et collectivement, responsables devant elles ; et leur responsabilité, mise en jeu par des ordres du jour motivés, est sanctionnée par leur renversement ou leur mise en accusation. Ce rétablissement complet du parlementarisme, c'est la disparition nécessaire de tout vestige du système contraire. Forcément les ministres, inspirés par le Parlement, ne peuvent plus l'être par le chef de l'État. Responsables devant le Parlement, ils ne peuvent plus l'être devant le chef

de l'État. Dépendants du Parlement, ils ne peuvent plus être que théoriquement les subordonnés et les délégués du chef de l'État. Cette conséquence du nouveau système est tellement évidente, que la Constitution ne la conteste plus, même pour la forme. Les mots : « ils sont responsables », vis-à-vis des Chambres, s'entend, ne sont atténués par aucune mention contradictoire. Et la Constitution, par son silence, et les impérialistes, et l'Empereur lui-même, avouent que ces ministres, nommés et révoqués par lui, ne dépendent de lui que moralement ou nominalement ; et, s'ils ne l'avouent pas, le résultat reste le même ; car c'est à ce résultat, fatalement, et sauf en des cas très exceptionnels, que le parlementarisme conduit.

Ce résultat produit lui-même des effets secondaires, qui sont tout au rebours de ceux que produisait le système de 1852. — Désormais, nommés sous la pression des Chambres, pris, pour la plupart, dans leur sein, les ministres ne sont plus des administrateurs de profession, des hommes techniques, que le souverain place, en considération de leurs services, à la tête d'une hiérarchie dont ils ont franchi, un à un, tous les échelons ; ce sont des hommes politiques, qui ont peut-être des connaissances spéciales dans telle ou telle partie, mais qui, avant tout, ont fait preuve d'idées générales, ont montré de la facilité à s'assimiler les questions les plus diverses, sont connus par leur éloquence, ont combattu pour un parti. Hommes politiques plutôt qu'administrateurs, à cause de leur origine, les ministres, sous le régime parlementaire, conservent au pouvoir les mêmes tendances qu'ils avaient avant d'y parvenir, grâce à la façon dont ils s'y maintiennent, et au milieu dans lequel ils vivent. Sans cesse contrôlés par le Parlement, sans cesse questionnés et interpellés par lui, sans cesse à sa discrétion, il est inévitable que, dans ces conditions, ils cèdent aisément aux influences parlementaires ; il est inévitable qu'ils répartissent les faveurs entre les quémandeurs qui les assaillent, dans la mesure de l'autorité qu'ils leur connaissent et de l'appui qu'ils en espèrent ; il est inévitable que, pour rompre telle coalition, pour réunir tels groupes dans une action commune, pour combiner tel coup, pour enlever tel vote, ils s'allègent d'une partie de leur programme, ou empruntent quelques articles au programme de leurs adversaires ; et qu'il ne se fasse, bien souvent, entre eux et les représentants, des transactions et des marchés louches. Certes, au point de vue esthétique, le régime de 1852 se présente sous des dehors plus favorables ; il fonctionne avec plus d'exactitude et de propreté. Mais là n'est pas

la question. Chaque système a ses défauts, et l'esthétique n'a que faire en politique. Il s'agit seulement de constater les effets secondaires du parlementarisme; et les voilà. D'administrateurs, les ministres deviennent des hommes politiques; arrivés par la politique, ils se soutiennent par elle; et c'est de politique qu'ils s'occupent, autant ou plus que d'administration. Hommes politiques ils étaient; hommes politiques ils demeurent et resteront. — Constitué par de tels hommes, le Conseil des ministres est, par conséquent, un corps essentiellement politique. L'Empereur en est le Président, soit! Mais c'est le corps tout entier, et non plus son Président, comme autrefois, qui détient la puissance exécutive. Il conseillait jadis; maintenant, il décide.

Pendant les dix dernières années de l'Empire, les différents ministères conservent longtemps les mêmes titulaires, dont les plus notables sont encore ceux qui ont été appelés aux affaires dès le lendemain du coup d'État.

Le nombre des départements ministériels varie à plusieurs reprises. Mais, bien entendu, il n'est innové en rien, en ce qui touche aux ministères principaux, et comme traditionnels. — De ceux-ci, l'Intérieur, dont l'importance avait sensiblement diminué, sous le régime autoritaire, et qui n'était plus guère que le ministère de la Police, redevient un poste très en vue et très difficile, à mesure que le Gouvernement parlementaire se rétablit. Rouher, dans une note adressée à l'Empereur, le 15 octobre 1867, reconnaît que le choix d'un ministre de l'Intérieur, dans les circonstances actuelles, est d'une gravité tout exceptionnelle: « En effet, le nouveau ministre sera appelé à participer activement aux débats du Corps Législatif; il devra organiser la défense du Gouvernement en face du nouveau régime de la presse... Le nouveau ministre devra joindre à une grande prestesse et à une grande dextérité de parole un sentiment très éclairé de la politique intérieure, pour déterminer les voies dans lesquelles doit être dirigée la presse officieuse, et pour faire, à propos de la presse opposante, les rectifications et communiqués ». Pour faire face à cette situation incommode, qui exigerait de la souplesse et du savoir-faire, Napoléon III choisit M. Pinard, sous l'influence de l'Impératrice. Pinard ne réussit pas dans sa tâche; il passait pour un esprit léger et mobile; les élections de 1869 furent désastreuses. Forcade de la Roquette lui succéda. —

A la Justice, on vit passer, parmi les plus connus, Baroche et Duvergier ; aux Finances, Magne, Fould, un moment Rouher, puis Magne jusqu'au 2 janvier 1870 ; aux Affaires Etrangères, Drouyn de Lhuys, de Moustier, La Tour d'Auvergne ; à la Guerre, les maréchaux Vaillant, Randon, Niel, Lebœuf ; à la Marine, le comte de Chasseloup-Laubat et l'amiral Rigault de Genouilly ; Béhic aux Travaux Publics ; Forcade de la Roquette à l'Agriculture et au Commerce ; Duruy à l'Instruction publique. — Le ministère de la Maison de l'Empereur et des Beaux-Arts fut dirigé par le maréchal Vaillant jusqu'au 2 janvier 1870 ; de 1860 à 1863, il avait été réduit à la maison de l'Empereur, les Beaux-Arts ayant été, pendant ces trois années, rattachés au ministère d'État. Le décret du 2 janvier érigea les Beaux-Arts en ministère séparé ; et le maréchal Vaillant conserva le ministère de la Maison de l'Empereur et de la liste civile. — Le ministère de l'Algérie et des colonies, créé en 1858, fut partagé, en 1860, entre la Guerre et la Marine.

On voit apparaître, dans la seconde partie du règne, un ministre présidant le Conseil d'État. Quel est le rôle, quel est le rang de ce personnage, et quelles modifications y apporte l'Empire libéral ? — Le Président du Conseil d'État, depuis 1852, assistait au Conseil des ministres et, dans toutes les affaires plus immédiatement politiques, représentait devant les Chambres la pensée du Gouvernement ; il avait le rang de ministre, mais il n'en avait pas le titre ; car, ministre, il n'aurait pu, de même que tous les ministres à département, entrer dans les Chambres ; il n'y entrait et parlait qu'en qualité de commissaire du Gouvernement, de même que les conseillers et présidents de section. Quand le décret du 24 novembre 1860 admit l'entrée dans les Chambres de certains ministres spécialement désignés, il n'y avait plus de raison pour lui refuser le titre qu'on donnait à d'autres ; et Baroche, qui était alors Président du Conseil d'État, fut nommé, en même temps que Magne et que Billault, ministre sans portefeuille. Les ministres sans portefeuille furent supprimés en 1863. Mais, le ministre d'État les remplaçant devant les Chambres, l'incompatibilité entre le titre de ministre et la participation aux débats parlementaires n'était pas rétablie. Le Président du Conseil d'État, tout en continuant à participer à ces débats, pouvait donc garder son titre de ministre. Il le garda en effet. Rouher fut ministre présidant le Conseil d'État avant de succéder à Billault comme ministre d'État. Vuitry fut élevé à ce poste en 1864. Le rôle politique du ministre présidant le Conseil d'État devant les Chambres fut moins considé-

rable qu'autrefois celui du Président du Conseil d'État, alors qu'il était seul à y représenter le Gouvernement. A présent, toute la puissance politique était absorbée par le ministre d'État. Néanmoins, il restait au premier un rôle considérable à jouer. Il avait à traiter, d'ordinaire, les grandes questions d'affaires, financières, économiques et juridiques ; et Vuitry s'en acquittait fort bien. — Quand le parlementarisme fut rétabli, et qu'il exista un cabinet solidaire et responsable, évidemment nul ne put avoir le titre de ministre, qui ne fit partie du cabinet. Mais, comme le nombre des ministres n'était pas limité, qu'il avait varié à plusieurs reprises, qu'il était de tradition, sous l'Empire, que les ministères fussent créés par le Pouvoir Exécutif à son gré, et que, *a fortiori*, il dépendait du Pouvoir Exécutif d'accorder ou de retirer à tel personnage le titre et la qualité de ministre : à tout chef de cabinet, investi par l'Empereur, selon les exigences du parlementarisme, du droit de s'entourer de collaborateurs de son choix, il resta permis, à l'avenir, de faire entrer dans son cabinet un ministre présidant le Conseil d'État, ou de laisser en dehors le Président de ce Conseil.

Quant au ministre d'État, ses attributions furent augmentées, aux termes d'un décret spécial du 24 novembre 1860, par l'adjonction de différents services. Il eut la préséance et devint une sorte de ministre central, comme le ministre secrétaire d'État de Napoléon I^er^. Walewski occupa trois ans le ministère d'État. En 1863, il céda la place à Billault. En même temps, le décret du 23 juin partagea toutes les attributions administratives du ministre d'État entre les ministères de la Maison de l'Empereur et de l'Instruction publique, et lui confia, au contraire, les attributions des ministres sans portefeuille créés en 1860. Ainsi le ministère d'État devint un ministère purement politique. Presque tout de suite, Rouher y succéda à Billault, et, une fois là, se conduisit en Vice-Empereur sans responsabilité. La disparition du ministère d'État était la préface nécessaire du rétablissement du parlementarisme. Aussi fut-il supprimé par décret du 17 juillet 1869.

Un cabinet de transition fut formé à cette époque. Mais le premier cabinet parlementaire fut celui du 2 janvier 1870. Ollivier, a-t-on dit, n'était que chef de cabinet, l'Empereur s'étant réservé la présidence du Conseil. On a donné également la composition de ce ministère. Il ne comprenait point de ministre présidant le Conseil d'État.

Comme sous le régime de 1852, les ministres, en des circonstances exceptionnelles, détiennent la totalité du Pouvoir Exécutif.

Lorsque le trône est vacant, ou la Régence, ils se forment en Conseil de Gouvernement, délibèrent à la majorité des voix, et gouvernent toutes les affaires de l'État.

En particulier, pour mettre fin à une situation anormale, ils font les propositions nécessaires au Parlement. En effet, c'est au Parlement qu'il faut s'adresser. Autrefois, ils devaient proposer au Sénat le sénatus-consulte qui nommerait l'Empereur sous réserve de la ratification du peuple ; et, s'il n'y avait ni Régent éventuel, ni Conseil de Régence, le sénatus-consulte qui nommerait le Régent. Maintenant, le Sénat, de constituant devenu législatif, n'a plus aucun pouvoir spécial ; et il n'y a plus de sénatus-consulte. C'est donc, dans ces deux cas, une loi, et non un sénatus-consulte, que le Gouvernement proposera. Pour le premier cas, nul doute possible ; l'article 5 de la Constitution est ainsi conçu : « A défaut d'héritier légitime ou d'héritier adoptif de Napoléon III et des successeurs en ligne collatérale qui prennent leur droit dans l'article précédent, le peuple nomme l'Empereur... — Le projet de plébiscite est successivement délibéré *par le Sénat et le Corps Législatif*, sur la proposition des ministres formés en Conseil de Gouvernement. » Dans le second cas, celui où il s'agit de nommer le Régent, il n'existe pas de texte qui modifie la procédure indiquée par le sénatus-consulte de 1856. Mais, de la disparition des pouvoirs spéciaux du Sénat, on doit inférer que, là encore, le sénatus-consulte est remplacé par la loi ; et l'exemple précédent donne beaucoup de force à cette hypothèse. — D'autre part, l'article 5 de la Constitution n'adjoint plus au Conseil de Gouvernement, pour délibérer sur la nomination de l'Empereur, les Présidents en exercice du Sénat, du Corps Législatif et du Conseil d'État. Mais, en ce qui concerne la nomination du Régent, la même adjonction était prévue par le sénatus-consulte de 1856 ; or, cette règle-là, rien n'en gêne le fonctionnement ; et comme, en outre, le sénatus-consulte de 1856 n'a été modifié en quoi que ce soit, il y a lieu de s'en tenir à la règle ancienne, qui est l'adjonction des trois Présidents au Conseil de Gouvernement.

IV

Le Président du Sénat et le Président du Corps Législatif, sous

l'Empire autoritaire, avaient, exceptionnellement, une part directe au Gouvernement ; ils étaient adjoints dans deux cas, avec voix délibérative, au Conseil de Gouvernement composé des ministres en exercice : le trône vacant, pour proposer au Sénat un candidat à l'Empire ; et, la Régence vacante, pour lui proposer, à défaut d'un Conseil de Régence, un Régent. Or, il ressort des explications précédentes qu'ils ne délibéreraient plus, le cas échéant, avec le Conseil de Gouvernement, sur le choix d'un candidat à l'Empire, choix désormais soumis à l'approbation, non plus du Sénat, mais du Parlement, et à la ratification du peuple ; mais qu'ils participeraient toujours au choix du Régent, sous réserve de l'approbation, cette fois encore, du Parlement. — Au début de l'évolution, après le décret du 24 novembre 1860, le Président du Sénat et le Président du Corps Législatif avaient été appelés à assister au Conseil des ministres, et à y représenter les Chambres. Le jour où le rétablissement du parlementarisme donna aux Chambres la haute main sur le Gouvernement, cette collaboration de leurs Présidents à l'œuvre exécutive devint inutile et illogique. Dès le sénatus-consulte du 8 septembre 1869, leur adjonction au Conseil des ministres était critiquable. Après la formation du ministère Ollivier, et surtout après le vote de la Constitution, la question ne se posa même plus. Comme les membres du Conseil privé, les deux Présidents étant rendus à leurs fonctions propres, le cabinet solidaire, seul responsable, gouverna seul.

Quant à l'action directe du Corps Législatif sur le Gouvernement, pendant l'Empire autoritaire, elle était nulle ; et celle du Sénat, tout exceptionnelle, était bornée, éventuellement, au choix du Régent, sur présentation du Conseil de Régence ou du Conseil de Gouvernement, et à la nomination du Conseil de Régence. L'action directe du Corps Législatif n'est plus nulle ; et celle du Sénat est partagée ; car on a admis, et l'on expliquera, que ces désignations devront faire l'objet, le cas échéant, non plus d'un sénatus-consulte, mais d'une loi ; et qu'ainsi le Parlement tout entier, de même qu'il participerait, dans une certaine mesure, au Pouvoir Constituant, en proposant au peuple un candidat au trône vacant, participerait, dans les cas indiqués, à l'œuvre exécutive, en assurant le fonctionnement du Pouvoir Exécutif.

Mais, si la Constitution dit, du Sénat et du Corps Législatif, que l'Empereur gouverne avec leur concours, ce n'est pas qu'elle s'attache à cette participation directe, mais exceptionnelle, de ces deux Corps et de leurs Présidents, à l'œuvre exécutive, c'est qu'elle vise

leur participation indirecte et permanente à cette œuvre. En ce sens, la Constitution de 1852 disait d'eux déjà qu'ils étaient des moyens de Gouvernement. Seulement, ils l'étaient différemment, ayant des rôles différents. Maintenant, ils jouent le même rôle, à peu de chose près ; et ils contribuent de la même façon à la marche des affaires ; ils y contribuent, en principe, comme autrefois y contribuait le Corps Législatif ; mais ils y contribuent avec plus de droits, et plus complètement. Les deux Chambres, comme lui seul jadis, en votant les lois, en votant l'impôt, en votant les dépenses, donnent au Gouvernement la possibilité d'agir et de régir l'État. Bien mieux que lui, lorsqu'il était en tutelle, elles surveillent le Gouvernement dans sa conduite, le louent ou le blâment, l'approuvent et le soutiennent, le désavouent et le renversent ; leur concours lui est indispensable, il est indispensable à l'Empereur. Concours indirect, soit, mais efficace. Concours qui suffit à donner, sous certain aspect, au Parlement, qui est Pouvoir Législatif par excellence, la figure, non plus d'un instrument, mais d'un censeur du Pouvoir Exécutif, et d'un organe éminent de ce Pouvoir.

V

Le titre VII de la Constitution de 1870 est consacré au Conseil d'État. D'autre part, durant les dernières années du règne, la législation sur le Conseil d'État est retouchée à plusieurs reprises, par les décrets du 2 novembre 1864, du 3 novembre 1869, du 16 mars et du 21 mai 1870. En principe, il reste d'ailleurs, au point de vue de sa composition comme au point de vue de ses attributions, tel que l'Empire autoritaire l'avait constitué. En fait, évidemment, son importance a grandement diminué ; et l'on connaît déjà comment son intervention dans l'œuvre législative, en qualité d'agent du Pouvoir Exécutif, a été restreinte par contre-coup, la puissance du Parlement ayant été considérablement augmentée. Mais les modifications que les textes ont apportées à son fonctionnement sont rares et légères.

Son organisation n'a, pour ainsi dire, pas été remaniée. — L'Empereur perd le droit de le présider ; l'article 2 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, qui lui donnait ce droit, étant abrogé. — Possédant le rang de ministre depuis 1852, en possédant le rang et le titre depuis 1860, le Président du Conseil d'État, sous le régime parlementaire, sera ministre ou non, selon qu'il sera, ou non, appelé, par le

chef du cabinet, à en faire partie. Le ministère du 2 janvier ne comprenait pas, parmi ses membres, de ministre présidant le Conseil d'État. Émile Ollivier, garde des sceaux, nomma de Parieu Président du Conseil d'État, purement et simplement. Un autre chef de cabinet pourra d'ailleurs, à l'avenir, en disposer d'autre sorte. D'autre part, sous l'Empire autoritaire, avant même qu'il eût le titre de ministre, le Président du Conseil d'État était adjoint, dans des circonstances exceptionnelles, au Conseil de Gouvernement formé par les ministres, en même temps que les Présidents du Sénat et du Corps Législatif. Il faut répéter à son sujet ce qui a été dit au sujet de ces derniers: sous l'Empire libéral, il délibérera encore avec le Conseil de Gouvernement, quand il s'agira de désigner un candidat à la Régence; il ne prendra plus aucune part à ses délibérations, quand il s'agira de désigner un candidat à l'Empire. — Le décret du 2 novembre 1864, en leur conservant leurs fonctions de président de section, donna à deux des cinq présidents de section, Forcade de la Roquette et Chaix d'Est-Ange, le titre et les fonctions de vice-présidents du Conseil d'État. Ce cumul souleva des critiques, et certains trouvèrent fâcheux de créer deux catégories de présidents de section. — Les conseillers d'État, soit ordinaires, soit en service extraordinaire, soit en service extraordinaire hors section, *a fortiori* les maîtres des requêtes et auditeurs, répartis en cinq sections, continuent, comme il est normal, à être « nommés par l'Empereur et révocables par lui » (Art. 39). Le nombre et le traitement des conseillers restent fixés par les articles 47 et 52 de la Constitution de 1852, déconstitutionnalisés. Aux termes des articles 9 et 40 de la nouvelle Constitution, les ministres et les princes français âgés de plus de dix-huit ans restent membres de droit du Conseil; sauf que ces derniers « ne peuvent y siéger qu'avec l'agrément de l'Empereur ».

Tel qu'il avait été reconstitué par l'Empire autoritaire, le Conseil d'État avait des attributions judiciaires et administratives ; et aussi quasi-législatives et quasi-constituantes, par la part qu'il prenait, au nom de l'Empereur, à la préparation et à la confection des lois et des sénatus-consultes. — D'attributions quasi-constituantes, il n'en peut plus avoir, maintenant qu'il n'y a plus de sénatus-consultes, et qu'il doit être procédé très simplement à toute modification constitutionnelle, par l'Empereur et le peuple, en tête-à-tête. — Mais toutes ses autres attributions lui sont conservées par les articles 37 et 38 de la nouvelle Constitution: « Article 37. — Le Conseil d'État est chargé, sous la direction de l'Empereur, de rédiger les projets de lois

et les règlements d'administration publique, et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière d'administration. — Article 38. — Le Conseil soutient, au nom du Gouvernement, la discussion des projets de lois devant le Sénat et le Corps Législatif. »

Quant à son rôle de haut Tribunal administratif, quant à son rôle de grand Conseil d'administration, qui sont ses deux rôles essentiels, il les exerce, à très peu de chose près, comme autrefois; et, si, en fait, la substitution de ministres politiques aux ministres administrateurs rejette au second plan les questions administratives et diminue l'influence des administrateurs du Conseil d'État, cependant ceux-ci n'en restent pas moins des conseillers écoutés, investis d'une autorité véritable, et surtout des juges respectés; et, en droit, en tout cas, leurs attributions administratives et contentieuses ne sont modifiées qu'insensiblement, et nullement diminuées.

Il n'en est pas de même de leurs attributions quasi-législatives. — En droit, elles ne sont pas, elles non plus, profondément modifiées; comme la Constitution de 1852, on vient de le voir, la Constitution de 1870 charge le Conseil d'État de « rédiger les projets de lois », et, cela fait, de soutenir, au nom du Gouvernement, leur discussion devant les Chambres, ainsi que précédemment devant le Corps Législatif. S'il y a des modifications à son intervention auprès du Corps Législatif, elles apparaissent comme légères, et n'ont aucune signification véritable. C'est ainsi que « les conseillers d'État chargés de porter la parole au nom du Gouvernement » sont, encore aujourd'hui, « désignés par l'Empereur[1] », mais que, de plus, le droit a été donné, par décret du 8 octobre 1863, aux vice-présidents, aussi bien qu'au ministre président, d'intervenir sans délégation spéciale dans tous les débats; évidemment cette réforme était nécessitée par l'activité croissante du Corps Législatif, elle répondait à un besoin pratique, en partageant entre plusieurs la tâche accablante du Président du Conseil, et l'on n'en saurait tirer aucune conclusion intéressante. — Mais, si les textes ne restreignent point les attributions quasi-législatives du Conseil d'État, en réalité ces attributions sont restreintes dans la proportion où sont augmentées les attributions législatives du Parlement. Qu'on se souvienne de la prépondérance législative acquise par le Corps Législatif, de l'action législative exercée par le Sénat, qu'on les compare à la modeste action exercée jadis par le Corps Législatif, sous la tutelle du Pouvoir Exécutif, et l'on comprendra combien ces attributions quasi-législatives, que le Conseil d'État

1. Constitution de 1852, art. 51, § 2, resté en vigueur avec force de loi.

détient encore, sont dépréciées par le gain des Chambres. Aussi bien, cela a été pleinement démontré par l'accroissement même de l'action législative du Corps Législatif, et par l'extension au Sénat de ses droits législatifs; et cela a été résumé encore, à propos du Pouvoir Législatif de l'Empereur, qui, s'exerçant surtout par l'intermédiaire du Conseil d'État, est affaibli dans la même mesure que les attributions quasi-législatives de celui-ci. Investis encore du droit de rédiger tous les projets de lois, mais non plus toutes les lois, puisqu'il y a, maintenant, des propositions de lois, émanées des membres de l'une ou de l'autre Chambre, qui échappent à leur examen; n'intervenant plus qu'en sous-ordre dans les débats des Chambres, soit auprès des commissions, soit en séance; primés par les ministres responsables, et chargés uniquement d'exposer, de discuter et de soutenir les questions de détail, les affaires embrouillées et arides, les projets de lois les plus modestes; privés de leur veto en matière d'amendements, et impuissants désormais à protéger leur œuvre contre toutes les modifications qu'il plaira au Parlement d'y apporter : les conseillers d'État n'ont plus sur le législateur un ascendant bien fort; et le Conseil d'État, confiné dans ses attributions administratives et contentieuses, n'est plus réellement le grand organe quasi-législatif à la discrétion de l'Empereur et le grand Conseil politique qu'il était en 1852.

Les doctrinaires du parti libéral, qui dissertent si longuement sur la question des deux Chambres, ou celle de la responsabilité ministérielle, ne s'occupent, en général, qu'assez succinctement, du Conseil d'État. Cela se conçoit, puisque le Parlement prenant la première place dans l'État, le rôle du Conseil d'État, en qualité de Conseil Législatif, comme en qualité de Conseil de Gouvernement, est forcément affaibli. Il ne brille plus du même éclat. On le mentionne sur le plan du nouvel édifice : on n'y touche pas, ou on y touche peu; on lui laisse en théorie, les mêmes droits, à peu de chose près; en fait, on restreint sa puissance de tout ce que gagne la puissance du Parlement. — Cependant, le duc de Broglie montre pour lui plus de sollicitude, et, d'accord avec tous les libéraux sur le rétablissement du parlementarisme, n'entend pas qu'on lui sacrifie le Conseil d'État; au contraire.

Lui aussi constate que le régime représentatif a pour effet naturel de faire descendre le Conseil d'État du premier au second rang.

« Émancipant, du même coup, les Chambres et le ministère, il partage entre eux l'initiative ». Plaçant indistinctement tous les actes, toutes les mesures d'exécution, sans en excepter ni les appels comme d'abus, ni les conflits, ni la mise en jugement des fonctionnaires publics, sous la responsabilité des ministres, « il réduit le Conseil d'État au rôle de Corps simplement consultatif, et dont, en principe, si ce n'est en fait, les avis mêmes n'ont rien d'obligatoire ». Dans ces conditions, où l'on se trouvait sous la Monarchie de juillet, le Gouvernement de Louis-Philippe aurait dû réagir contre le courant, et maintenir au Conseil d'État, « sinon son rang, du moins son importance ». Il ne le fit pas. Il consentit à l'amoindrissement du Conseil ; de plus en plus, celui-ci rentra dans l'ombre ; il ne fut plus bientôt qu'un « simple et obscur rouage d'administration ». — Le régime de 1852 lui a rendu ses prérogatives ; il l'a pourvu d'attributions législatives, ou quasi-législatives, considérables ; il l'a fait participer, dans une large mesure, au Pouvoir Exécutif. Maintenant, le régime qui prévaut est, pour l'essentiel, celui de la Monarchie de juillet ; il amènera donc les mêmes conséquences à l'égard du Conseil d'État. Et partant, il appartient au Gouvernement impérial, de réagir contre elles, tout de même que le Gouvernement de Louis-Philippe eût dû le faire, selon le duc de Broglie. Il doit y être poussé par la même raison ; il doit user des mêmes moyens.

Pour le duc de Broglie, en effet, il ne faut pas seulement protéger le Conseil d'État contre le parlementarisme, mais le fortifier contre lui ; et cela par une raison bien simple, qu'il expose très clairement. — Dans le régime représentatif, « le pouvoir passe alternativement des mains d'un parti aux mains d'un autre parti, le pouvoir s'acquiert plutôt par le caractère et par le don de la parole que par les connaissances pratiques et l'habitude des affaires ». C'est pourquoi les ministres, bien plus que sous le régime autoritaire, ont besoin d'un « corps auxiliaire, riche d'expérience et dépositaire des traditions... » C'est lui qui leur donnera les lumières qui leur manquent, les explications techniques dont leurs prédécesseurs pouvaient se passer. A ces ministres improvisés, il mâchera la besogne quotidienne. A ces hommes politiques, il apprendra l'administration. A défaut d'eux, il aura la permanence, et suivra les affaires, pour les mener à bien, sous plusieurs cabinets successifs : le pays y gagnera, et les ministres également. — Car il ne fera pas que les éclairer ; il leur prêtera un ferme appui contre « la tutelle routinière des bureaux », d'une part, et, de l'autre, « contre le tripotage des faiseurs et les exigences des

brouillons ». La mauvaise volonté de la bureaucratie, l'acharnement des quémandeurs : voilà les deux terribles ennemis de l'homme intelligent et honnête qui est placé, sans études préalables, à la tête d'un département, et qui se trouve à la merci d'une majorité parlementaire. Contre elle et contre eux, le Conseil d'État lui donnera des armes. — Enfin, le ministre responsable voit la plus grande partie de son temps prise par les Chambres et la politique. Non content de le conseiller et de le diriger, non content de le couvrir et de lui prêter main forte, le Conseil d'État le suppléera dans sa tâche administrative, et, « s'associant sincèrement à ses vues, dans la mesure de l'utile et du possible », fera « pour lui, et dans son intérêt, tout ce qu'il est hors d'état de faire, ou plutôt de bien faire par lui-même... » — Ainsi, de quelque façon qu'on envisage la question, il est certain que le Conseil d'État, malgré le rétablissement, à cause du rétablissement du régime parlementaire, reste, comme autrefois, et plus qu'autrefois, un organe des plus essentiels, des plus nécessaires. Il est certain, par conséquent, que le Gouvernement impérial, s'il est sage et prévoyant, ne doit point se désintéresser de son sort, et laisser les Chambres étouffer cet excellent agent du Pouvoir Exécutif. Sans doute, le Conseil d'État ne servira plus d'intermédiaire entre l'Empereur et les Chambres; c'est aux ministres seuls, responsables devant elles, d'y représenter le Gouvernement. Sans doute, il ne sera plus l'agent fidèle et l'instrument de l'Empereur : l'Empereur ne peut avoir d'agent ni d'instrument qui utilisent sa puissance, à l'insu du cabinet responsable; car c'est le cabinet responsable qui absorbe toute la puissance politique. Sans doute, il ne sera plus au-dessous du chef de l'État, pour le servir, mais à côté des ministres, pour les éclairer. Il n'en reste pas moins qu'il raffermira le Pouvoir Exécutif ébranlé, et ainsi concourra à maintenir l'équilibre nécessaire entre les deux grands Pouvoirs. Pour cela, encore un coup, il faut, et il suffit, que, de son côté, le Gouvernement impérial, à la différence du Gouvernement de Louis-Philippe, renforce son autorité, et lui assure uue influence considérable sur la marche des affaires.

Par quels moyens? Le duc de Broglie en connaît deux. — D'abord, qu'il soit hors de pair sous le rapport de la composition. Divisé en quatre Conseils : Conseil privé, Conseil de législation, Conseil d'administration, Conseil du contentieux, il doit être « formé sur un plan qui comprendrait l'élite des hommes d'État, l'élite des hommes d'affaires... des hommes d'action du pays ». En outre, « le ministère en exercice en ferait toujours partie intégrante, et en

disposerait, comme la tête dispose du Corps et des membres ». — Ensuite, il faut que ses attributions soient augmentées. Non seulement toute loi serait préparée et arrêtée en Conseil d'État : il en était ainsi sous l'Empire autoritaire ; il devrait en être ainsi sous l'Empire libéral ; même les propositions de lois devraient passer par ses mains. Mais encore, il faudrait que « *toute* mesure de quelque importance *politique*, administrative ou autre », lui fût soumise et subit de sa part le même examen. — Ainsi, il conserverait la haute situation qu'il avait sous Napoléon I^er^, et que le régime de 1852 lui avait en partie rendue. Certaines de ses attributions spéciales, le jugement des conflits d'attribution, des appels comme d'abus, par exemple, passeraient au Sénat. Mais, par contre, exerçant, avec beaucoup plus de raison, un ascendant continuel sur les Gouvernements instables, et une utile direction sur le travail législatif du Parlement, remarquable par ses talents, son savoir et son labeur, il garantirait le parlementarisme contre ses propres excès, et l'administration française contre les vicissitudes de la politique.

Le programme du duc de Broglie ne semble pas avoir inspiré beaucoup de libéraux. Et la plupart acceptèrent, ou même réclamèrent la diminution des pouvoirs du Conseil d'État, concurremment à la restauration du parlementarisme. D'un autre côté, l'Empire libéral fonctionna trop peu de temps pour que les effets du nouveau régime amenassent une réaction en sa faveur. La grande affaire, à la fin du règne, était de rétablir, et non point encore d'assagir la liberté. Le Conseil d'État aurait-il, si l'Empire n'était tombé, acquis une part très importante du Pouvoir Exécutif, repris une grande influence sur le Pouvoir Législatif? peut-être. En tout cas, vers 1870, il n'avait point obtenu la première, il avait perdu la seconde. — Par contre, il avait conservé, on l'a indiqué déjà, et même étendu, ses attributions judiciaires. En qualité de haut Tribunal administratif, il avait acquis, et il gardait, une autorité plus considérable que jamais. Dans les dernières années de l'Empire, il rendit de remarquables arrêts, il assit la jurisprudence sur des bases plus larges, et jeta les fondements d'un nouveau droit administratif. En diminuant sa puissance exécutive et législative, le parlementarisme l'incita à se consacrer plus complètement à cette tâche. Depuis lors, la situation ne s'est pas profondément modifiée. Le Conseil d'État, engagé définitivement dans la voie judiciaire, est resté, essentiellement, le haut Tribunal administratif dont la France peut s'enorgueillir.

VI

Tous les sénatus-consultes antérieurs à la Constitution étant déconstitutionnalisés, seul le sénatus-consulte sur la Régence conserve le caractère constitutionnel. L'article 7 de la Constitution dispose expressément : « La Régence de l'Empire est réglée par le sénatus-consulte du 17 juillet 1856 ». Donc rien n'est changé, en principe, à l'organisation de la Régence, par l'Empire libéral. Cependant, il est dit, dans le sénatus-consulte de 1856, que le Sénat peut, en certains cas, être appelé à nommer le Régent, sur proposition des ministres formés en Conseil de Gouvernement, auquel seraient adjoints les Présidents du Sénat, du Conseil d'État et du Corps Législatif, et le Conseil de Régence. Comme le Sénat est dépouillé, par la nouvelle Constitution, de ses pouvoirs spéciaux, et que, d'autre part, dans un cas analogue, la vacance du trône, elle substitue expressément la loi au sénatus-consulte qui nommait l'Empereur, sauf ratification du peuple, il est normal d'admettre que, s'il y a lieu, c'est également une loi, et non plus un sénatus-consulte, qui nommera le Régent et le Conseil de Régence. — L'insertion de la loi de Régence dans la Constitution ne plaisait guère aux libéraux, ni au ministère, ni au prince Napoléon; ils pensaient qu'une loi de Régence est, avant tout, une œuvre de circonstance, et que le Pouvoir Législatif doit pouvoir la modifier à l'occasion. Cette insertion fut imposée à Émile Ollivier et au Sénat, sous l'inspiration de l'Impératrice, très attachée à ses droits éventuels et peu confiante dans les dispositions du Corps Législatif, par le clan de ses flatteurs, Rouher, Jérôme David, La Valette, tous ennemis du cabinet.

Quand il sort de la France continentale, l'Empereur investit l'Impératrice Eugénie de la Régence par décret spécial; ainsi fait-il, en 1865, lors d'un voyage en Algérie, comme il l'avait fait pendant la guerre d'Italie. En cas de minorité, elle a été désignée comme Régente éventuelle, avec présidence du Conseil de Régence, cela va de soi, par le sénatus-consulte de 1856, en l'absence de tout choix contraire du souverain. Napoléon III a confirmé expressément cette désignation par lettres patentes de 1858; il la confirme de nouveau par lettres patentes de 1869. — Quant au Conseil de Régence éventuel, constitué également, en 1858, par adjonction des deux

Princes français les plus proches dans l'ordre d'hérédité au Conseil privé, il le compose, en même temps, de cette façon: le prince Napoléon (et, implicitement, un second Prince français, suivant l'ordre d'hérédité, selon les indications du sénatus-consulte), Rouher, de La Valette, Rigault de Genouilly, Jérôme David, Laity, le ministre de la Guerre, le commandant de l'armée de Paris et le Premier Président de la Cour de Cassation.

VII

L'autorité judiciaire, selon le parti libéral, devait être, elle aussi, l'objet de nombreuses réformes. Mais, des réformes judiciaires que portait son programme, aucune ne fut réalisée. La Constitution de 1870 ne donna sur ce point aux libéraux qu'une maigre satisfaction. Cependant leurs idées et leurs propositions n'en étaient pas moins intéressantes. Ils réclamaient l'égalité absolue devant la loi, l'amélioration de la procédure, et des changements profonds dans l'organisation judiciaire.

L'égalité devant la loi a été proclamée par la Révolution, et elle existe en principe. Cependant, elle n'est pas complète, il y est porté atteinte de deux façons.

D'abord par l'existence de tribunaux militaires pour les délits de droit commun. « La Révolution a supprimé la juridiction privilégiée du clergé et de la noblesse, pourquoi conserver celle de l'armée?... Le danger des justices d'exception n'est pas seulement dans le privilège, il est aussi dans l'extension qu'en certaines occasions il est trop aisé de donner à ces tribunaux... Le pas est glissant... » Enfin, « un corps qui a une juridiction privilégiée se regardera toujours comme une classe à part et une espèce de noblesse... » [1] Pour toutes ces raisons, il est nécessaire que les délits communs, même commis par les militaires, soient de la compétence des tribunaux ordinaires, que la compétence de la juridiction d'exception soit limitée aux délits exceptionnels, c'est-à-dire aux délits militaires, et qu'ainsi l'égalité devant la loi soit respectée comme il convient. Au reste, l'Acte additionnel de 1815 avait promis cette réforme. Pourquoi le Second Empire serait-il moins libéral que le premier?

Il est porté plus gravement atteinte au principe de l'égalité devant la loi par l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, qui a survécu à

1. Laboulaye, *Le parti libéral.*

plusieurs Révolutions. Cet article 75, qui porte que les agents du Gouvernement ne peuvent être poursuivis qu'en vertu d'une décision du Conseil d'État, met ces agents de l'État, du Pouvoir Exécutif, du Gouvernement, à l'abri des légitimes réclamations des citoyens. Il n'en peut plus être ainsi. Il faut que tout citoyen, lésé par un fonctionnaire, puisse le poursuivre, de plein droit, devant un tribunal judiciaire, comme il le ferait pour tout autre citoyen ; car il n'y a plus égalité devant la loi si le fonctionnaire est protégé spécialement contre elle. Cette réforme également, l'Acte additionnel l'avait promise, et il appartient à l'Empire libéral de l'accomplir, en abrogeant ou en modifiant l'article incriminé. Il est bien temps ; et ce sera un titre d'honneur pour le régime ; car jusqu'ici, « l'article 75, ce rempart de l'arbitraire, a soutenu dix assauts sans être entamé... Le triomphe des partis en France a toujours été le triomphe de l'administration » [1].

Cependant, pareille réforme sera facilement justifiée, soit que l'on se place au point de vue abstrait, ou bien au point de vue concret, c'est-à-dire au point de vue de l'intérêt général. — Car enfin, on n'exigera pas du fonctionnaire l'infaillibilité ; on le punira seulement s'il viole la loi, sans lui reconnaître le privilège de lui désobéir ou de l'ignorer ; et véritablement, il n'y aurait plus de loi si la violation de la loi pouvait demeurer impunie. — Et, d'autre part, au point de vue de l'intérêt général, la réforme aura l'avantage de mettre, à son tour, tout citoyen à l'abri de l'opposition des bureaux et des agents et sous-agents de toute sorte ; et elle ne sera la source d'aucun inconvénient. Elle ne diminuera pas l'énergie nécessaire de l'autorité, elle ne ruinera pas, quoiqu'on le craigne, ou qu'on affecte de le craindre, l'unité de l'administration. Sous prétexte que l'administration est une armée civile, et que « l'officier public doit agir et non raisonner » [2], on prétend ne point le rendre responsable, parce que ce serait l'inciter à ne plus obéir passivement, et ainsi énerver le pouvoir. Mais quoi ! énerve-t-on le pouvoir, attaque-t-on l'administration, en demandant que personne ne se mette au-dessus des institutions ? Non pas : on arrache son masque à l'arbitraire. Et l'on aurait tort de croire que la menace d'un procès toujours imminent paralysera l'administration en troublant les fonctionnaires ; les fonctionnaires ne seront point frappés à l'aveugle, ils seront avertis seulement de se conduire selon la légalité ; ils n'administreront pas

1. Laboulaye, *Le parti libéral.*
2. *Ibid.*

avec moins de fermeté, mais bien avec plus de scrupules: « Le grand avantage de la responsabilité, c'est de prévenir l'excès du pouvoir, bien plutôt que de le punir »[1].

L'article 75 une fois abrogé, rien ne sera d'ailleurs plus aisé que de mettre en jeu efficacement la responsabilité des agents du Gouvernement ; et ce ne sont pas les difficultés pratiques qui peuvent détourner de la réforme. Le duc de Broglie expose comment le principe peut être appliqué, commodément et justement, de façon que les fonctionnaires ne soient point traités par la loi avec plus d'égards que le commun des contribuables, ni accablés par une responsabilité injustifiée et excessive. — « Quand une poursuite serait dirigée contre un agent quelconque de l'autorité, l'affaire suivrait son cours jusqu'au premier mandat à décerner ; parvenue à ce point, la procédure serait communiquée au ministre dont cet agent relève, soit directement, soit par la filière hiérarchique. » Ainsi instruit, de deux choses l'une ; le ministre couvre, ou non, son subordonné. — En effet, « ou l'agent inculpé s'est écarté des instructions de son chef » ; dès lors celui-ci le désavoue avec raison, et laisse la justice suivre son cours. Ce désaveu serait d'ailleurs implicite. Il résulterait de ce fait que, dans un délai déterminé, le ministre n'aurait pas pris fait et cause pour son agent. Alors « l'instruction serait reprise de plein droit, et l'agent serait traduit, le cas échéant, devant la justice ordinaire ». — « Ou l'agent inculpé a suivi les instructions de son chef, et c'est à celui-ci d'en répondre » ; car, le ministre ayant été l'inspirateur de l'acte, et l'agent n'ayant été que son instrument, de bon gré ou malgré lui, ce ministre doit prendre l'acte à son compte, et la poursuite dirigée contre son agent « tombe nécessairement et de plein droit à sa charge ». Dans ce cas, le ministre ne serait point poursuivi devant la justice ordinaire ; « l'affaire serait déférée en l'état à la Chambre des représentants[2] ». Devant celle-ci, la responsabilité du ministre est politique avant tout. Elle pourra donc approuver le ministre, ou le blâmer et le renverser. Et, si la responsabilité encourue est particulièrement grave, il appartiendra à la Chambre de joindre à la sanction politique une sanction pénale, et de mettre le ministre en accusation devant la Haute-Cour.

L'égalité devant la loi une fois obtenue, il conviendra de modifier notre procédure ; de simplifier notre procédure civile, et, surtout,

1. Laboulaye, *Le parti libéral.*
2. Duc de Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*

d'améliorer notre procédure criminelle, « qui porte l'empreinte des traditions de l'ancien régime [1] ». « Il y a là une réforme à faire dans le sens de la liberté [2]. »

Enfin notre organisation judiciaire n'est pas parfaite, loin de là ; et elle exige de sérieuses modifications.

Sur l'administration de la justice politique, le duc de Broglie a, cette fois encore, des vues personnelles, qui ne sont pas celles de tous les libéraux. Il semble que la constitution d'une Haute-Cour spéciale, en dehors du Parlement, telle qu'elle existait sous l'Empire, soit plus conforme à la doctrine libérale que la constitution d'une Chambre législative en Haute-Cour ; car, dans le second cas, la Haute-Cour, qui est déjà, par le but qu'elle poursuit, une juridiction politique, l'est plus encore par son origine ; et plus une justice est politique, moins elle a de chances d'être juste : elle n'assure plus la liberté, elle fait régner l'arbitraire. Cependant le duc de Broglie est partisan de cette deuxième forme de Haute-Cour. Il est hanté par l'exemple de l'Angleterre et par le souvenir des Hautes-Cours de la Restauration et de la Monarchie de juillet ; et peut-être pense-t-il que le salut de l'État est la loi suprême, devant laquelle l'homme d'État, sinon le jurisconsulte, doit s'incliner. — Donc, plus de Haute-Cour formée de toutes pièces : « Sous une Monarchie représentative, la Chambre haute, sous quelque nom qu'on la désigne, doit être en matière d'État, la Haute-Cour de justice... » Et sa compétence, en cette qualité, ne sera point seulement criminelle ; elle sera double. — Civile, d'abord, comme celle de la Chambre des lords. Il y a des cas où la jurisprudence civile est tellement contradictoire et flottante, où les Cours d'appel sont tellement incertaines sur la volonté du législateur, où cette volonté est tellement obscure, que la Cour de Cassation, en réalité, n'interprète pas seulement la loi, mais la complète et la réforme. Or, le droit de réformer et de compléter la loi ne doit pas appartenir à l'autorité judiciaire proprement dite ; mais à un Corps, tout à la fois judiciaire et législatif ; à la Chambre haute, qui réformera et complètera, en qualité de Haute-Cour de justice, le texte qu'elle aura voté en qualité de Chambre législative. — Mais, « quelle que soit la valeur de ces idées », la Haute-Cour est, avant tout, compétente au criminel. Que les ministres soient mis en accusation par la Chambre des représentants devant la Chambre-Haute, rien de mieux, rien de plus nécessaire ; le droit de les mettre en accusation,

1. Laboulaye, *Le parti libéral.*
2. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*

personne ne le conteste à celle-là ; le droit de les juger, en qualité de Haute-Cour, il est plus indispensable qu'il appartienne à celle-ci que celui de juger tout autre individu : « Ce n'est pas trop de deux Chambres, l'une comme accusatrice, l'autre comme juge, pour avoir raison du Pouvoir Exécutif dans la personne de ses agents ». Quant aux citoyens inculpés d'attentat contre la sûreté de l'État ou de haute trahison, le droit de les juger est, avec celui de juger les ministres, le propre de toute Haute-Cour de justice criminelle ; et cela encore, nul ne le conteste. Mais le droit de lui déférer, pour ce motif, le jugement de tels ou tels citoyens, à qui doit-il appartenir ? Il appartient d'ordinaire, et actuellement, au Pouvoir Exécutif. D'après le duc de Broglie, il doit également appartenir à la Chambre élue : « Ce serait... à la Chambre des représentants à voir s'il lui convient de saisir la justice ordinaire, ou de porter l'accusation devant le Sénat, lequel demeurerait maître d'accepter ou de décliner la compétence. »

Une réforme d'organisation judiciaire sur laquelle tous les libéraux sont d'accord, et que leur inspire encore l'exemple de l'Angleterre, c'est l'extension de l'institution du jury. — Au criminel, surtout. La compétence du jury doit être étendue aux délits, sinon aux contraventions : « Il serait à désirer », dit Laboulaye, « qu'on étendît la compétence du jury à un certain nombre d'affaires aujourd'hui réservées à la police correctionnelle » ; et le duc de Broglie : il faut espérer que la garantie du jugement par jurés sera étendue successivement « à tous les prévenus sérieusement menacés dans leur honneur, dans leur liberté, dans leur fortune, quel que soit d'ailleurs le titre de la prévention ». Pourquoi ? parce que, « dans un pays libre », tout accusé ne doit être condamné « que sur la déclaration d'hommes qui représentent le bon sens public ». Pourquoi encore ? parce que, « dans un pays libre, c'est le droit de citoyens, en tant que citoyens, de participer, comme jurés, c'est-à-dire en leur propre nom, en leur propre compte, à l'administration de la justice [1] » ; car n'est-ce pas la première maxime d'un pays libre, « que la nation seule peut porter la main sur un citoyen [2] ? » — Au civil même, la compétence du jury serait désirable dans la mesure du possible. Selon Prévost-Paradol, « la juridiction du jury, au civil comme au criminel, est certainement le dernier terme vers lequel doivent tendre les efforts du législateur ».

Parmi les réformes judiciaires à accomplir, parmi celles, en parti-

1. Duc de Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*
2. Ed. Laboulaye, *Le parti libéral.*

culier, qui touchent à l'organisation judiciaire, il en est une qui intéresse plus directement la liberté ; elle aurait trait au nombre des juges, qu'il faudrait diminuer, à leur indépendance, relative aujourd'hui, qu'il faudrait absolue, à leurs attributions, qu'il faudrait exclusivement judiciaires.

La diminution du nombre des juges résulterait de la simplification de la procédure et de l'extension considérable des pouvoirs du jury. Il y a en tout dix-neuf juges en Angleterre, répartis entre quatre tribunaux ; il y a, en France, 2989 magistrats. Cela donne à réfléchir. Il est donc urgent et aisé de réduire, dans de fortes proportions, ce grand appareil judiciaire, qui pèse si lourdement sur le pays. Tout au moins on peut commencer par diminuer le nombre des Cours d'appel.

L'indépendance des juges, surtout, a une véritable portée politique ; dans un pays libre, elle doit être absolue, et, pour cela, rigoureusement garantie. Par quels moyens? — Elle est garantie actuellement par l'inamovibilité ; et elle est relative, parce que cette inamovibilité est relative, simplement. « Nos anciens Parlements ont laissé après eux un grand souvenir d'honneur et de vertu... Dans une société où l'honneur consistait à se plier aux caprices du maître, comment se fait-il que le Parlement seul ait gardé son indépendance et sa vertu?... C'est qu'il n'avait rien à craindre ni à espérer de la royauté [1] ». De même, le juge anglais est indépendant, parce que, « une fois assis sur son siège, il sait qu'il y mourra ». Et c'est d'Angleterre sans doute que Benjamin Constant avait rapporté cet adage : « Dès qu'il y a possibilité d'avancement, l'inamovibilité est illusoire. » Faut-il donc, ayant garanti le juge contre les revers, le prémunir contre la fortune, lui interdire de monter, tout en l'empêchant de descendre, établir l'inamovibilité absolue pour lui assurer une absolue indépendance ? Cela serait fâcheux, à d'autres points de vue. On aurait tort d'arrêter des carrières brillantes, de décourager les meilleurs et de priver le pays des grands services qu'ils lui rendraient dans les hautes charges. — Et faudrait-il, par hasard, corriger un excès par un autre, et, pour assurer, d'une autre façon, l'indépendance complète du magistrat vis-à-vis du Pouvoir Exécutif qui le nomme, enlever sa nomination au Pouvoir Exécutif, et la remettre au peuple lui-même? Avec les philosophes du XVIII[e] siècle, ceux qui admettent que le Pouvoir Judiciaire est bien un Pouvoir distinct du Pouvoir Exécutif, adhèrent, s'ils sont logiques, à cette proposition ; car elle

1. Ed. Laboulaye, *Le parti libéral.*

seule, donnant au Pouvoir Judiciaire une origine populaire, le met sur le même pied que le Pouvoir Législatif et le Pouvoir Exécutif, et lui reconnaît la même importance. Pourtant l'expérience a été faite sous la Révolution, et l'élection des juges n'a pas eu des résultats bien satisfaisants. C'est pourquoi toutes nos Constitutions ont consacré, depuis près d'un siècle, la théorie de *l'autorité* judiciaire, en rendant au Pouvoir Exécutif la nomination des juges. Il semble qu'elles aient bien fait, et qu'il ne soit pas utile de renouveler l'expérience. Aussi bien, la raison indique que l'administration de la justice n'est, après tout, qu'une part du rôle qui incombe au Pouvoir Exécutif : ne vise-t-elle point à l'application des lois, et n'est-ce pas le propre du Pouvoir Exécutif d'assurer cette application ? Dès lors, il n'existe qu'une autorité judiciaire, et on ne voit pas pourquoi elle aurait une origine populaire directe, plutôt que l'autorité administrative, ou même que l'autorité gouvernementale. — Assurer l'indépendance absolue de la magistrature vis-à-vis du Gouvernement sans établir le principe de l'inamovibilité absolue, et sans recourir à l'élection populaire : voilà donc, en résumé, le problème à résoudre. Généralement, dans le parti libéral, on propose une solution différente pour la nomination et l'avancement. La nomination du magistrat aux plus modestes fonctions de la hiérarchie judiciaire peut être, sans inconvénients ni conditions, laissée au Gouvernement. Quant à l'avancement, il est nécessaire de trouver un système qui en assure l'équitable fonctionnement, en dehors du Gouvernement et à son insu. Diverses combinaisons sont proposées à cet effet : soit l'autorecrutement libre, chaque corps judiciaire se recrutant lui-même dans les autres corps inférieurs ou égaux ; soit l'autorecrutement limité, chaque corps recrutant ses membres sur présentation des Conseils généraux et des Conseils d'arrondissement. Ou bien encore le choix serait laissé au Gouvernement ; mais au moins ce serait également un choix limité, sur présentation des Cours et des Tribunaux. Une Constitution qui n'a jamais vécu, la Constitution décrétée par le Sénat conservateur, le 6 avril 1814, adoptait ce système : « Article 19. — La Cour de Cassation, les Cours d'appel et les Tribunaux de première instance proposent au roi trois candidats pour chaque place de juge vacante dans leur sein ; le roi nomme l'un des trois ». Ou bien enfin les différents systèmes peuvent être mélangés, au mieux des intérêts du pays, et pour le bien de la magistrature.

Quant à cantonner celle-ci dans un rôle exclusivement judiciaire, cela est aisé ; aussi bien, il n'est guère autre actuellement. Cependant

les juges de paix ont des pouvoirs extra-judiciaires, qui les assimilent, dans une certaine mesure, aux commissaires de police. Il serait bon de les leur enlever. — C'est là, du moins, l'opinion générale chez les libéraux. Car certains d'entre eux, au contraire, voudraient faire des juges de paix les véritables chefs du canton, à la fois administrateurs et juges, comme en Angleterre ; cette réforme a sa place dans leur programme de décentralisation. Il est à remarquer encore, en ce qui concerne les juges de paix, que jamais on ne leur a accordé l'inamovibilité, même relative. A l'ordinaire, les libéraux ne la réclament pas pour eux. Tacitement, ils ont été laissés à l'écart des juges de rang plus élevé dans la discussion précédente. Ils appartiennent à la hiérarchie judiciaire, et c'est pourquoi ils ne doivent exercer que des fonctions judiciaires ; mais ils n'appartiennent pas proprement à la magistrature, dont il est si difficile et si indispensable de garantir l'indépendance.

Aucune réforme, on le sait, ne sortit de la campagne libérale. La Constitution de 1870 ne posa aucun principe nouveau, en ce qui touche à l'autorité judiciaire. Elle confirma seulement, d'une façon formelle, à la différence de la Constitution de 1852, le principe ancien de l'inamovibilité relative. L'article 15, selon le projet du Gouvernement, était ainsi conçu : « La justice se rend en son nom ». La commission sénatoriale y ajouta ces mots : « L'inamovibilité de la magistrature est maintenue ». Le Sénat vota cette addition.

VIII

L'autorité administrative, pas plus que l'autorité judiciaire, n'a été vraiment remaniée par l'évolution libérale. Elle demeure, à la fin du règne, ce qu'elle était au début, ou à peu près, et elle continue d'exercer à peu près la même action.

L'administration militaire, qui, sous un régime monarchique, a plus de prestige que l'administration civile, et qui ne laisse pas d'avoir une grande importance politique, conserve, avec son organisation, son rôle, son rang et ses prérogatives. Toutefois, la grande loi du 1er février 1868 sur le recrutement, porte le premier coup à l'armée de métier, et marque le premier effort vers l'armée nationale et démocratique. D'ailleurs, elle est mal accueillie de tout le monde,

du pays et des militaires. En fait de résultats immédiats, elle n'obtient guère que la désapprobation du corps des officiers ; et elle fonctionne trop mal et trop peu pour modifier sérieusement l'esprit de l'armée impériale, qui reste toujours, dans son ensemble, l'armée intrépide, belliqueuse, dévouée à l'autorité et rude à la liberté, qui « rétablissait l'ordre » au 2 décembre, et se battait héroïquement en Crimée.

Quant à l'administration civile, elle a bien ressenti, par contre-coup, les effets du parlementarisme ; tout au moins l'administration centrale et bureaucratique, à qui ils ont été avantageux. La bureaucratie, élément permanent de l'administration, est plus forte avec des ministres plus instables, qui subissent davantage son ascendant, ont recours davantage à son expérience, lui abandonnent plus volontiers une part de leur puissance, sanctionnent plus facilement ses décisions, acceptent plus aisément sa direction. D'autre part, en même temps que les députés reprennent leur influence d'antan, les affaires reprennent le chemin de Paris ; et les dossiers, qui, depuis 1852, s'arrêtaient plus fréquemment à la préfecture, parviennent en plus grand nombre au ministère où les députés en suivent avec attention l'examen ; et ceux-ci, pouvant intervenir plus commodément auprès de qui de droit, peuvent aussi espérer aux affaires qui les intéressent des solutions qui leur conviennent.

En province, l'administration civile est concentrée, sous Napoléon III plus que jamais, dans les mains des préfets. Aux préfets et à leur entourage appartient, par excellence, l'administration active et politique, qui est, à son tour, comme le centre et le noyau de l'administration locale. — Aucun texte exprès ne diminue directement, dans les dernières années du règne, le pouvoir des préfets, qu'a augmenté l'Empire autoritaire. Mais, par cela même que les affaires locales, sous l'influence de députés plus écoutés et plus pressants, sont plus communément examinées à Paris ; par cela que les ministres, en face de Chambres plus fortes, redeviennent plus forts, et, responsables des actes des préfets, les laissent moins librement agir ; par cela que les préfets eux-mêmes ne sont plus les agents directs de la politique de l'Empereur, mais les agents hésitants et inquiets de Gouvernements passagers : insensiblement leur pouvoir diminue, est moins ferme et plus contesté. Tandis que le parlementarisme augmente celui de la bureaucratie, il porte atteinte au leur. — Le parti libéral désirait que certaines réformes fussent apportées à l'organisation et à la compétence des Conseils de préfecture. Il voulait

restreindre cette compétence, au profit des juridictions judiciaires, sur lesquelles empiète le contentieux administratif. Par contre, il voulait augmenter le nombre des cas dans lesquels le préfet était obligé de prendre l'avis du Conseil, quitte à décider ensuite librement. Le Second Empire tint compte, d'une façon générale, des désidérata libéraux. Un décret réglementaire du 2 novembre 1864 simplifia la procédure devant les Conseils de préfecture. La loi du 21 juin 1865 rapprocha ces tribunaux des tribunaux judiciaires ; en particulier, quoique le préfet en restât président, elle donna à tout Conseil un vice-président, qui, d'ailleurs, le présida d'ordinaire ; ainsi l'indépendance de la justice administrative fut mieux garantie, et les principes mieux respectés.

Agents de l'État, agents des départements et des communes, administrations civiles de tout rang et de toute espèce ont été groupés autour du préfet, par l'Empire autoritaire, pour obéir à son impulsion, et recevoir de lui les mots d'ordre. D'une façon générale, groupés autour de lui de la même manière, sous l'Empire libéral, ils conservent leur rôle, elles conservent leur organisation. Toutefois, sous la poussée des libéraux, certaines réformes s'accomplissent en faveur des libertés locales, et leurs efforts ont pour principal résultat de modifier le fonctionnement et d'augmenter les pouvoirs des Conseils électifs. En gros, on peut dire que les administrations nationales, qui composent les troupes de la préfecture, ne sont en rien remaniées par l'Empire libéral ; et qu'au contraire, il commence à libérer de la tutelle où les a tenus l'Empire autoritaire les principaux groupements politiques subordonnés à l'État : les départements et les communes. Mais tous les changements effectués dans ce sens sont des mesures de décentralisation ; et la décentralisation — théorie et application — sera l'objet d'une étude spéciale.

Préfets et administrations, état-major et troupes, si tous les agents de l'État et des groupements locaux étaient classés, sous l'Empire autoritaire, selon une hiérarchie rigoureuse, et liés, à l'ordinaire, par une exacte discipline, c'était au moment des élections que se manifestait la perfection du système ; parce qu'alors l'administration civile tout entière, sous la haute direction de l'administration préfectorale, faisait triompher l'Empire, en mettant au service de la candidature officielle la force immense, à la fois matérielle et morale, d'une armée nombreuse, intelligente et obéissante. En principe, l'intervention de l'administration dans les élections est restée la même jusqu'à la fin du règne ; bien des choses ont changé ; mais son

action s'exerce toujours, et presque avec la même indiscrétion, en faveur des candidats officiels. La candidature officielle elle-même est toujours pratiquée, et les candidats officiels désignés de la même façon par le Gouvernement. Toutefois, celui-ci tend prudemment à ne plus forcer le sentiment des populations, en leur imposant des candidats inconnus ; il balance davantage avant de récompenser d'une circonscription le zèle de ses partisans besogneux ; il a moins de penchant pour cette sorte de candidats que rien ne recommande à la bienveillance des électeurs, sinon leur dévouement à la dynastie. Au contraire, il flatte les préférences locales en ne patronnant que des notables du pays, riches, bien posés, avantageusement connus, et aussi les goûts libéraux, en ne dédaignant pas certains hommes qu'on a vu fronder le pouvoir, mais plutôt en passant l'éponge, avec indulgence, sur leurs peccadilles de jeunesse. Quoi qu'il en soit cependant, la tactique, au fond, n'est pas modifiée, les choses vont leur train d'autrefois ; et la pression du Gouvernement et de l'administration pèse toujours sur les scrutins.

La pression électorale est un ressort essentiel de l'Empire autoritaire ; et, tout autant, peut-être plus que l'établissement de la responsabilité ministérielle, l'opposition unanime, opposition de gauche comme opposition libérale, réclame — ce ressort brisé, — la liberté complète, absolue, des élections. — C'est que le Gouvernement impérial, en émancipant, sous la contrainte des circonstances, le Corps Législatif, en suivant le mouvement libéral, en remettant aux Chambres la prépondérance politique et législative, en installant de ses propres mains le parlementarisme, bref en contresignant sa déchéance légale, peut conserver cependant la prépondérance réelle et sa puissance arbitraire : il les conservera si les Chambres ne jouissent pas de leurs droits ; si, libres de le dominer, elles consentent à sa domination ; si, le bâillon enlevé, elles continuent d'être muettes ; si, indépendantes selon la loi constitutionnelle, elles restent cependant dans une servitude volontaire. Or, pour qu'il en soit ainsi, une chose suffit ; il suffit que les membres des Chambres soient, avant tout, les fidèles de l'Empereur et les créatures de l'Empire ; qu'ils leur doivent tout, leur fortune et leur siège, qu'ils n'attendent rien que d'eux. A ce point de vue, on peut compter sur les sénateurs, que nomme directement le chef de l'État. On pourra compter sur les députés tant qu'ils seront nommés indirectement par lui ;

tant que le peuple, en les nommant, ne fera que confirmer l'investiture impériale ; tant qu'ils seront les élus de la candidature officielle ; tant que la candidature officielle fonctionnera sous la surveillance de l'administration. Ainsi donc, là est le secret de la puissance impériale. Grâce à la candidature officielle habilement mise en jeu, grâce à la pression électorale exercée avec tact, tous les effets du régime parlementaire peuvent être conjurés, toutes les réformes stérilisées; un avortement complet attend l'évolution libérale ; et l'œuvre des libéraux sera sans trêve menacée, jusqu'au jour où ils auront, à leur tour, conjuré cet avortement, en arrachant des mains de l'Empereur la candidature officielle, en brisant le dernier ressort du Gouvernement arbitraire. — Cela, les libéraux le sentent bien ; et c'est pourquoi ils mènent si vigoureusement la lutte. « La Chambre », dit Émile Ollivier, « possède plus de pouvoir qu'il n'est nécessaire pour tout conduire, tout trancher, tout dominer dans l'État ; il ne lui manque que la volonté d'exercer sa toute puissance, et cette volonté, elle ne pourra l'avoir que lorsqu'elle sortira d'élections libres... Qu'importe qu'on étende les droits du contrôleur, si on ne l'a pas d'abord soustrait à la domination de celui qu'il contrôle ? »... Arnaud de l'Ariège s'exprime en termes analogues : « Oui, sans doute, les ministres de la couronne vont dépendre de la majorité parlementaire ; mais qu'importe au chef de l'État, si, maître de l'élection, il l'est de la majorité ? »

Il y a lieu de faire quelques réserves sur ce raisonnement, qui est trop rigoureux pour ne point être inexact. On sait du reste que le Corps Législatif de 1868 n'était pas le même, loin de là, que celui de 1852 ; que, bien que sortis, en majorité, de la candidature officielle, toutefois les députés témoignaient, pour la plupart, d'une réelle indépendance ; que, la pratique du régime parlementaire ne cessant de le développer, ce goût de l'indépendance se révélait en eux davantage, à mesure que devenait moins étroite la tutelle du Pouvoir Exécutif ; et que (d'ores et déjà on pouvait l'assurer), désormais, de quelque façon qu'il s'y prît, le Gouvernement ne parviendrait pas à maintenir dans une vassalité honteuse l'énergique Assemblée qui représentait la nation. — Cependant, il était bien vrai que, née de l'action gouvernementale, créée par elle, sans doute cette Assemblée se ressentirait toujours du vice de son origine ; que, pour être exagérées, les craintes des libéraux n'étaient pas vaines ; que, pour être inexact, leur raisonnement n'était pas faux. Et c'est en partant de ce raisonnement que, stimulés par la nécessité, pressés de mettre

à couvert des surprises et des manœuvres louches les institutions nouvelles, ils attaquaient sans relâche le principe de la candidature officielle, et dénonçaient à toute heure les fraudes et les abus de l'administration; attaques et dénonciations que le Gouvernement, d'ailleurs, feignait d'ignorer, et qui, malheureusement, l'engageaient à agir avec plus de mystère, mais ne le détournaient pas d'agir avec la même activité.

Chefs et soldats de la gauche et du parti libéral, doctrinaires et hommes politiques, les vieux et les jeunes, s'acharnent, cela va de soi, contre le principe même, en montrent les conséquences néfastes et le vice essentiel. Émile Ollivier se distingue dans cette lutte d'idées, et, par ses écrits, par ses discours, persuade les esprits impartiaux de l'urgence d'une réforme radicale. Prévost-Paradol conclut de même. Il reconnaît bien que le parti qui occupe le Gouvernement a le droit d'appuyer ses candidats comme s'il ne l'occupait point, et que le Gouvernement, dès lors, peut les cautionner auprès des électeurs; mais c'est toujours à cette condition : que son appui, le Gouvernement ne le donnera pas à ses candidats en qualité de Gouvernement, mais en qualité de parti; et que, par conséquent, ce sera un appui exclusivement moral, qui « n'empruntera aucune force à la pression administrative ». Quant à un appui matériel du Gouvernement, jamais ! Candidature officielle et pression administrative restent formellement condamnées : « La désignation des candidats par le pouvoir est une anomalie quand l'Assemblée élective ne doit être qu'un instrument de contrôle; et cette anomalie devient une oppression, quand cette désignation est accompagnée ou suivie de l'appui matériel que peut donner la faveur active du pouvoir ». Cette distinction entre les deux appuis que peut donner le Gouvernement, l'un permis, l'autre flétri, est rationnelle. Le malheur est qu'elle soit plus abstraite que pratique, et que, dans le fait, il soit bien difficile de tracer la limite entre les droits et les abus du pouvoir. Peut-être faudrait-il, si l'on voulait résolument extirper le mal, employer brutalement le remède, et défendre au Gouvernement de prêter un appui, quel qu'il soit, aux candidats, moral ou matériel.

Aussi bien, dans le combat quotidien, les opposants, et surtout les plus jeunes et les plus avancés, ne s'embarrassent pas de ces distinctions judicieuses et théoriques. Bien plutôt que dans leur principe, c'est dans leur application qu'ils combattent la candidature officielle et la pression administrative. A ce combat, pendant les

dernières années du règne, se résume presque leur politique. Ils font partie du comité du *Manuel électoral*, et le livre de Jules Ferry, *La lutte électorale en 1863*, est leur véritable bréviaire. — La presse opposante les soutient avec vigueur. Même, Girardin était d'avis que le Gouvernement s'abstînt de toute intervention dans les élections ; de toute ingérence, fût-elle tolérable et discrète, qui ne pouvait que le compromettre sans utilité ; et partant, il arrivait à conclure que l'abandon du système ne serait pas moins avantageux pour l'Empire que pour la liberté. — Mais surtout, les amis de la liberté et les ennemis de l'Empire relèvent les faits de pression notoire, flagellent les procédés les plus illégaux de l'administration, montrent qu'à l'ordinaire l'intervention du Gouvernement n'est pas discrète et tolérable, mais excessive et scandaleuse. Par le désir, par la crainte, par la ruse, l'administration corrompt le peuple ; les lois proscrivent, il est vrai, les dons et les violences, les promesses et les menaces ; mais l'on n'ignore pas que la menace est voilée, la promesse sous-entendue, le don et la violence insaisissables. « Dans un pays de suffrage universel, on voit les comités électoraux poursuivis sous le nom d'associations illicites, et pour la première fois, à ceux qui ont le droit d'élire, on refuse le droit de délibérer[1] ». Lors de la discussion de l'adresse de 1866, la gauche signale la petite Terreur qui a suivi les dernières élections municipales ; 96 maires ont été destitués dans le Puy-de-Dôme, 128 dans le Bas-Rhin ; et des maires qui ont fraudé, au dire de tout le monde, ont été maintenus, ou félicités. Mille griefs, sans cesse ramassés en discours véhéments, sans cesse rappelés dans les feuilles de l'opposition, excitent l'opinion contre le système. Mais ce n'est pas tout de le condamner en bloc : il faudrait le ruiner en détail par des réformes utiles.

Ces réformes, on en propose qui remédieraient à tous les effets déplorables de la candidature officielle, ouverte ou dissimulée ; qui, prises une à une, et appliquées sévèrement, les anéantiraient peut-être, les atténueraient tout ou moins ; qui, générales ou spéciales, auraient un but immédiat et précis, et dont l'on connaît déjà les principales pour les avoir rencontrées, soit dans le programme du parti libéral ou dans le programme de la gauche. — Il conviendrait d'abord d'éclairer et de purifier le suffrage universel ; de lui donner, avec la conscience de ses droits et de ses devoirs, plus d'impartialité et plus d'équité ; et de l'organiser enfin rationnellement, pour le fortifier contre le Pouvoir, et, en même temps, l'as-

1. Amendement de l'opposition à l'adresse de 1865.

sagir. Les doctrinaires libéraux se sont occupés de cette question ; et certes leurs efforts n'ont pas abouti, mais ils ont reconnu l'urgence du problème, et proposé des solutions acceptables. L'organisation du suffrage universel dans la commune, dans le département, dans l'État, est aujourd'hui posée devant l'opinion; mais eux l'ont désirée et poursuivie. — Au moins, il conviendrait, tout de suite, de mettre le Gouvernement dans l'impossibilité de remanier arbitrairement les circonscriptions législatives; sur ce point encore, les libéraux et la gauche ont émis, dans leur programme commun, les idées les plus mûries, et fait les propositions les plus nettes; de même en ce qui concerne le mode d'élection des députés. C'est à propos du recrutement du Corps Législatif que ces idées et propositions ont été relevées. Des idées et des propositions analogues sont mises en avant, à propos des élections locales ; et elles trouveront place dans l'étude de la décentralisation. — Tout de suite également, il conviendrait de mettre fin à l'action oppressive des préfets. Là-dessus, tout le monde est d'accord. Par malheur, cela est plus facile à dire qu'à faire. L'action directe ou indirecte du préfet est occulte plutôt que patente, et il est malaisé de l'apprécier et d'y mettre obstacle. Cependant, les opposants de gauche ont leur projet précis, et préconisent une combinaison dont ils attendent les meilleurs résultats. Dans la période d'élection, chaque Conseil municipal élirait une commission de surveillance, qui serait chargée en effet d'exercer une surveillance efficace, de recevoir les communications et les plaintes des citoyens, et investie du droit d'ouvrir des enquêtes, au besoin, et de traduire en justice les fonctionnaires soupçonnés de violence ou de corruption. Dans les petites communes timides et apathiques, une pareille institution serait particulièrement désirable. Mais les réformes les plus essentielles et les plus utiles, pour garantir les populations contre les agissements de l'administration, pour enlever toute force aux manœuvres de la préfecture, ce seraient les mesures de décentralisation sincère que les libéraux réclament au nom de la liberté même et pour le bien du pays. — Ce serait aussi la mesure qu'ils ont déjà réclamée, au nom de l'égalité devant la loi : l'abrogation de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII; car, en ôtant aux fonctionnaires, soumis désormais aux mêmes sanctions que le commun des Français, le goût de l'arbitraire, on protégerait les citoyens contre leurs tracasseries et les électeurs contre leur zèle. — D'ailleurs, en même temps qu'on sauvegarderait l'indépendance des citoyens vis-à-vis

des fonctionnaires, il importerait tout autant de sauvegarder l'indépendance des fonctionnaires vis-à-vis de leurs supérieurs et du Gouvernement. Mais ici, la réforme à faire est particulièrement difficile à déterminer. Sauvegarder l'indépendance sans nuire à la discipline, cela sans doute n'est pas impossible, mais cela est malaisé; et, en attendant, le but est indiqué, mais la voie n'est pas tracée. — Enfin et surtout, la liberté des élections dépend étroitement de la liberté des réunions et de la liberté de la presse. Sans réunions libres, sans journaux indépendants, l'élection est entravée irrémédiablement. Dès que des journaux indépendants existent, qui ont leur franc-parler, dès que les candidats peuvent, à leur gré, convoquer leurs électeurs et leur causer librement, la candidature officielle et la pression administrative, si actives qu'on les suppose, ne sont plus absolument invincibles; et c'est même là une des considérations les plus graves que font valoir les libéraux et les opposants en faveur de la liberté de réunion et de la liberté de la presse.

Par dessus toutes ces réformes, il en est une, plus générale, sans laquelle elles ne serviraient de rien. Avec les réformes précédentes on remédiera peut-être aux effets du mal; par celle-là seulement, on le déracinera. Le vrai mal, c'est l'esprit de servitude; le vrai remède, c'est l'esprit de liberté. Et pour détruire l'esprit de servitude, et pour fonder l'esprit de liberté, il faut persuader le peuple des bienfaits de la liberté, et lui en donner les mœurs. Les libéraux ont insisté longuement sur cette nécessité, et c'est en exprimant l'espoir que renaîtrait et que s'affirmerait dans notre pays l'esprit de liberté, qu'ils ont achevé l'exposé de leur programme.

Comment renaîtra-t-il ? comment s'affirmera-t-il ? on le sait. Il renaîtra, grâce à la diffusion des lumières, à mesure que l'instruction primaire se développera, à mesure que les livres, les journaux, les réunions, les associations d'enseignement répandront le savoir humain jusqu'au fond des campagnes, à mesure que le peuple, plus enclin à la réflexion, sera plus jaloux de son indépendance, et plus apte à en bien user ; et ainsi on est amené à revendiquer la liberté d'association, la liberté de réunion, la liberté de la presse. Il s'affermira, grâce à la pratique de la liberté, à mesure que le peuple, habitué à se conduire lui-même dans la vie quotidienne, l'appréciera davantage, et, prenant goût aux libertés locales, prendra goût aussi aux libertés politiques ; et ainsi on est ramené à la théorie de la décentralisation, sur laquelle le parti libéral appuiera tout particulièrement.

Quoi qu'il en soit de ces vues et de ces réformes, le mot d'ordre qui ralliait le plus sûrement l'opposition tout entière, la plus modérée comme la plus avancée, à la fin du régime, était bien certainement celui-ci : Plus de candidature officielle ! plus de pression administrative ! la liberté des élections ! En 1868, à l'approche des élections générales, la campagne se fit plus ardente encore, poursuivant un résultat plus immédiat : « Des élections libres en 1869, » écrivait Émile Ollivier dans son livre *Le 19 janvier*, « voilà ce qui suffirait à dénouer les difficultés, et équivaudrait à un plébiscite ».

Or, les élections de 1869 eurent lieu sous le même régime que celles de 1852, de 1857 et de 1863 ; et jamais le Gouvernement impérial ne consentit à céder à l'opposition ; il conserva jusqu'au bout la même attitude, resta fidèle au système et persista dans ses agissements. — En 1866, pendant la discussion de l'adresse, Rouher déclarait : « Le Gouvernement maintient le principe des candidatures officielles d'une manière formelle et absolue. » Bien mieux, à la fin de février 1870, Ollivier fut mis en demeure de s'expliquer sur ses intentions à la tribune du Corps Législatif ; Jules Favre, de sa voix mordante, cita les passages les plus forts du *19 janvier*, et vanta l'opposant de la veille devant le ministre du jour ; et l'ancien membre du groupe des Cinq, quelles que fussent sa bonne volonté et son sincère désir de ne point se dérober à ses promesses, se trouva naturellement contraint, par sa situation nouvelle, par ses engagements vis-à-vis de l'Empereur, par l'expérience récemment acquise de la difficulté du pouvoir, de la force des traditions, des résistances à surmonter avant de procéder aux meilleures réformes, et même du danger d'y procéder hâtivement, — se trouva naturellement contraint à accepter, comme chef du cabinet, ce système qu'il avait éloquemment stigmatisé, étant simple législateur. Sans doute, il fit des réserves, atténua sensiblement la théorie ; craignant d'être, cette fois justement, traité de transfuge et de renégat, il tendit la main à la gauche ; tout en maintenant le droit du Gouvernement de se mêler activement aux élections, « il est non moins certain », dit-il, « non moins indiscutable, que toute l'application d'un ministère libéral doit être de ne jamais l'exercer. Il doit, par son langage et par ses actes, animer, exciter assez le pays pour qu'il puisse abandonner aux électeurs le soin de sa défense ». Mais enfin, le droit était maintenu, au moins en principe ; et, si l'on peut comprendre, en considérant l'embarras de sa position et la complexité de son rôle, que l'orateur ait varié dans son langage et témoigné d'une excusable perplexité, encore importe-t-il

de noter cette variation de l'homme d'État, et l'attitude invariable de tous les Gouvernements de l'Empire. — Quant aux agissements du pouvoir, ils ne cessèrent pas davantage, puisque la pression administrative s'exerça encore en 1869, et qu'en 1870 le ministère libéral, adhérant au système tout en l'atténuant, n'eut pas le temps de montrer par sa politique quelle était la signification précise de ses paroles. Il semble seulement qu'à la fin du règne, ils étaient moins cyniques, plus hypocrites ; et, pour être moins apparents, n'étaient guère moins blâmables.

Il est vrai que, des réformes qu'avaient préconisées les libéraux, quelques-unes, et non des moindres, avaient été réalisées ; et que, si la candidature officielle était toujours appuyée par la même pression administrative, en réalité, comme l'opposition l'avait prévu, les effets condamnables du système étaient largement palliés, et la liberté des élections déjà sérieusement garantie, par les mesures de décentralisation, par la liberté de réunion et par la liberté de la presse, dont l'établissement eut presque l'importance des modifications proprement constitutionnelles.

IX

Dans le programme commun du parti libéral, la décentralisation a trouvé place. L'abandon, par l'État, d'un certain nombre de ses attributions, au profit, soit de l'individu, soit de groupements politiques secondaires, soit de groupements sociaux, est réclamé par lui, sous le nom de décentralisation, comme la préface nécessaire de l'association, qui est la liberté sociale essentielle : sans décentralisation, pas de libertés sociales possibles ; et les libertés sociales ont été considérées comme la fin des libertés individuelles, et le couronnement d'un régime libéral. Voilà comment la question a été posée ; voilà dans quel cadre les libéraux ont placé la décentralisation. Maintenant, il faut la prendre à part, et l'étudier pour elle-même. — Mais auparavant, une remarque : Jusqu'ici, la décentralisation a été prise dans un sens très général ; à présent, il y a lieu de prendre le terme dans son sens plus restreint, qui est : non plus l'abandon par l'État de certaines de ses attributions, mais l'acquisition de certaines attributions, au détriment de l'État, par les groupements *politiques et locaux*, province, département, arrondissement, canton, commune. C'est sur ce terrain que l'on se place habituellement quand on lutte pour la

décentralisation ; et, tout en étant moins haute et moins philosophique, la lutte est ainsi plus pratique et plus utile. Aussi bien, les libéraux politiques, une fois sortis des généralités, la comprenaient ainsi. Il est juste d'accepter leur point de vue ; et d'entendre dorénavant, sous le nom de décentralisation, *l'extension des libertés locales et l'émancipation des groupements politiques.*

Entendue de cette façon, la décentralisation apparaît comme une nécessité, dès lors qu'existe le régime parlementaire, et son absence comme un illogisme. Le régime parlementaire, c'est la liberté en haut, c'est la direction du Gouvernement par la souveraineté nationale. La décentralisation, c'est la liberté en bas, la direction, par la souveraineté nationale, des groupements politiques locaux. Celle-ci soutient celle-là, comme le soubassement soutient l'édifice. Si elle n'existe pas, l'édifice est en l'air. Et alors, l'on a ce spectacle extraordinaire et contradictoire, d'un peuple qui décide des destinées de l'État et qui ne décide pas des affaires de ses communes, d'un peuple de qui dépendent le monarque, les ministres et les législateurs, et qui est lui-même à la discrétion des préfets et des maires que nomment ses ministres et son monarque. Pareille situation ne peut durer longtemps ; elle existait sous Louis-Philippe et sous la Seconde République. L'Empire autoritaire y a mis fin, et a rétabli l'harmonie, non pas en libérant la Cité, mais en asservissant l'État ; non pas en décentralisant, mais en supprimant le parlementarisme. De 1860 à 1870, le parlementarisme renaît, et la liberté politique du même coup. Mais, cette fois encore, elle sera précaire, si elle n'est soutenue par les libertés locales ; cette fois encore, le nouveau régime ne sera solidement fondé, harmonieusement construit, que si la décentralisation y sert de base à la liberté.

Telles sont les idées qui viennent tout de suite à l'esprit, telle est la conclusion à laquelle aboutit immédiatement le vrai libéral, quand il s'agit de décentralisation. Toutefois, le raisonnement est un peu bref ; et il est bon de connaître plus à fond la théorie des libéraux ; comme il sera nécessaire, ensuite, de voir dans quelle mesure l'Empire leur donna satisfaction.

Tout d'abord, la décentralisation est appuyée de motifs pratiques, que l'on connaît déjà, et qui sont des motifs électoraux. L'opposition ne se lasse pas de répéter que la centralisation est la meilleure arme de la tyrannie. — Car sans doute la candidature officielle est le

grand mal, et il faudrait qu'elle disparût. Mais elle pourrait disparaître, si rien d'autre n'était changé dans l'administration du pays, sans que la situation en fût beaucoup améliorée. Le pouvoir affecterait alors une stricte neutralité, « mais cette prétendue neutralité de l'administration que des gens considèrent comme le remède souverain, le système administratif tout entier n'est-il pas constitué de façon à la rendre dérisoire [1] ? » D'autre part, comment un peuple privé de lumières et incapable d'user de la liberté, en connaîtrait-il la valeur et ferait-il preuve d'indépendance ? Et comment apprendrait-il à en user, alors qu'il n'en a ni l'occasion, ni les moyens ? moyens, occasions, que lui donnerait seule la décentralisation, que la centralisation lui refuse. — Mainmise de l'administration de l'État sur les populations ; ignorance et mollesse des citoyens : tels sont, par conséquent, les motifs pour lesquels la centralisation a annihilé la liberté des élections ; telles sont les raisons pour lesquelles tous ceux qui veulent des élections libres et sincères sont partisans de la décentralisation.

Mais il y a, en faveur de la décentralisation, des arguments moins exclusivement pratiques, et des raisons plus générales, d'ordre historique ou abstrait.

La raison principale, décisive, qui les résume toutes, est en somme, quelque forme qu'on lui donne, celle qui se présentait tout à l'heure à l'esprit, et que le nom seul de décentralisation évoquait immédiatement, à savoir : que les libertés locales sont le complément naturel et nécessaire des libertés politiques.

L'histoire le démontre péremptoirement ; notre histoire en particulier. Toujours « les libertés publiques et les libertés municipales ont marché du même pas ; elles ont grandi ensemble, elles sont tombées du même coup [2] », comme on le voit par l'exemple de la Révolution, qui, ayant établi la liberté dans l'État, émancipa la commune par la loi du 14 novembre 1789, et par l'exemple du Consulat, qui supprima du même coup l'indépendance de la commune et la liberté dans l'État. Ou bien, comme on l'a dit, si les libertés publiques ont pu, après la chute de Napoléon, renaître et vivre jusqu'au Deux-Décembre, elles sont tombées précisément parce qu'elles ne s'appuyaient pas sur les libertés municipales, « la Restauration ayant couché dans le lit de Bonaparte [3] », et parce que la Monarchie de juillet,

1. Arnaud de l'Ariège, *La Révolution de* 1869.
2. Ed. Laboulaye, *Le parti libéral.*
3. *Ibid.*

tout en en relevant quelques-unes, n'avait point achevé sa tâche, ni fait œuvre cohérente et durable. Et encore les derniers vestiges de cette œuvre timide ont-ils disparu avec la liberté politique, au Deux-Décembre, comme jadis au Dix-Huit Brumaire.

Comment conclure autrement que l'histoire ?

N'est-on pas forcé d'admettre que, dans son intérêt même, le Gouvernement, qui accepte la liberté politique, doit donner ou réclamer les libertés locales? et n'est-ce pas justice de le décharger, en le dépouillant de certaines attributions au profit des groupes locaux, d'une partie de sa responsabilité, alors qu'on le dépouille d'une partie de son autorité en lui imposant le régime parlementaire ? Le duc de Broglie le dit fortement: « On doit restreindre la sphère d'action quand on réduit la puissance. »

Et enfin, cette nécessité est encore confirmée par les intérêts de la nation ; à moins qu'on ne voie l'intérêt d'une nation dans l'agitation déréglée et le goût des Révolutions inutiles. — Qu'on établisse la liberté politique sans décentraliser en même temps : que se passera-t-il en effet? Non seulement, comme notre histoire l'a montré, et comme il a été indiqué tout de suite, les citoyens ne seront pas conduits, par la pratique des libertés locales, à faire un bon usage de leurs libertés politiques; non seulement l'habitude de la liberté ne leur en inspirera pas l'amour ; non seulement ils ne seront pas protégés par ce ferme amour de la liberté contre un retour offensif de la dictature ; — mais encore, pendant tout le temps que cette liberté politique existera, jusqu'au jour où un dictateur l'étouffera de nouveau, ils ne trouveront d'autre débouché à leur intelligence, à leurs efforts et à leurs passions, que la politique, la politique qui excite les passions et gaspille les efforts ; et précisément, le tumulte que produira ce concours déraisonnable des énergies sur le même point, l'exagération des mouvements populaires, l'exaspération des sentiments, qui en résulteront, amèneront forcément la lassitude : si bien que ceux-là mêmes qui, un moment, auront cru à la liberté et espéré en elle, le dégoût entrera dans leur cœur ; et l'épuisement les fera pareils aux autres, à ceux qui auront toujours dédaigné les libertés politiques parce qu'ils n'auront jamais, au jour le jour, dans leur commune ou dans leur canton, poursuivi et obtenu, par la pratique des libertés locales, des résultats immédiats, incontestables et précis. Bref, toute l'âme de la nation, en attendant que, fatiguée, elle s'offre au sauveur, sera absorbée par la politique ; et alors, on comprendra le mot de Lamennais : « Avec la centralisation, vous avez l'apoplexie

au centre et la paralysie aux extrémités. » En politique, l'apoplexie, c'est la Révolution. « Centralisation, Révolution, sont deux mots de même date, deux noms d'une même maladie[1]. » Clément Duvernois résumait bien l'argument, et marquait bien quelles préoccupations il faisait naître chez les libéraux prévoyants, quand il écrivait à Ollivier, le 31 décembre 1869: « La France est énervée comme l'homme qui ne boirait que du café et des liqueurs sans rien manger. Si vous lui donnez la liberté politique sans lui donner une occupation par les réformes indispensables, *par la décentralisation*, par le remaniement des impôts, par des travaux féconds, elle deviendra épileptique, et le Gouvernement parlementaire périra encore par les mêmes raisons qui l'ont tué. »

Maintenant, certains ennemis de la décentralisation dénoncent les dangers qu'elle ferait courir à l'unité nationale. Cette belle unité que la France a acquise la première entre les nations, qui est la condition même de son existence, qui a coûté tant de sang, de peines et de siècles, qui est un objet d'envie, encore aujourd'hui, pour ses voisins, le « particularisme » la ruinerait; et cependant, en encourageant l'esprit local, on risque d'affaiblir l'esprit unitaire et le génie propre de la nation. — A cela, les libéraux répondent que certes la France ne doit pas « cesser d'être une[2]; » et que l'unité de la France est en effet chose précieuse que l'Assemblée constituante a heureusement préservée. Mais ils font observer, avec Laboulaye, que les constituants ont « confondu l'unité, qui est une chose excellente, avec l'uniformité qui n'est bonne nulle part; » qu'on peut donc aujourd'hui remanier leur œuvre, et mettre la variété où régnait l'uniformité, sans porter atteinte à l'unité; qu' « il y a plus d'une place dans notre cœur », et qu'on ne sera pas moins bon Français parce qu'on sera bon Normand ou bon Lorrain; et qu'au surplus, la décentralisation ne sera pas œuvre hâtive et inconsidérée, mais judicieuse et prudente.

Si donc l'on est à présent convaincu que la décentralisation est le complément naturel et nécessaire de la liberté politique, — ce qu'il fallait démontrer, — et si l'on est d'accord qu'elle n'est aucunement contraire aux intérêts supérieurs de la patrie: qu'en doit-on conclure? — sinon que la décentralisation sincère consistera à se rapprocher de cet idéal théorique: le Gouvernement du pays par le pays? — non pas: le Gouvernement *direct* du pays par le pays; car, dans la société actuelle, le Gouvernement qui convient aux peuples,

1. Ed. Laboulaye, *Le parti libéral.*
2. Duc de Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*

soit dans l'État, soit dans la Cité, est incontestablement le Gouvernement représentatif; mais au moins le Gouvernement *indirect* du pays par lui-même, dans la pleine et entière acception du mot, et le Gouvernement représentatif aussi bien dans le département, dans l'arrondissement, dans la commune, — bref, dans la Cité, — que dans l'État. L'État, dès lors, ne sera plus le moteur universel, « incessamment appliqué à mettre en mouvement toutes les parties de la machine[1]; » c'est au contraire du mouvement spontané des forces individuelles et locales que l'État recevra sa puissance. — En se mouvant librement, en se concertant librement, elles apprendront à se combiner pour des fins utiles, et c'est de leur groupement et de leur activité que naîtra la libre commune. Et ainsi, la commune ne sera plus l'entité administrative qu'elle est aujourd'hui, mais l'être collectif, qui, créé par la liberté, vivra par elle, et jouira de droits propres tout aussi justement que les individus. Pourquoi les contribuables, sous les auspices de la commune, de cette personne morale qui est comme l'expression même de leur volonté, ne régleraient-ils pas ces rapports purement locaux qui les intéressent seuls, et qui sont tout à fait distincts de leurs relations avec l'État? Il n'y a pas de bonnes raisons pour qu'il continue d'en être autrement; et, par contre, cette réforme n'est pas seulement raisonnable et raisonnée, elle est aussi indispensable, si l'on veut, de bonne foi, que la commune se constitue en organe efficace de décentralisation, profite des efforts individuels, agisse et prospère. Pour qui fait le vœu sincère, comme le dit le duc de Broglie, que « la France... s'appartienne... à elle-même, qu'elle cesse d'être inféodée à sa capitale, corps et biens, âme et conscience, » il est indispensable « de rendre aux localités un peu... d'existence personnelle,... de forcer le Gouvernement central à traiter avec elles, à les compter pour quelque chose,... en un mot, de leur restituer, à leurs périls et fortune, tant soit peu de libre arbitre. » — Une fois la commune vivante et agissante, une fois la cellule animée, tout ira à souhait. Les cellules agglomérées forment l'organe, les organes, bien distribués et bien soudés, forment l'organisme; de même, les communes agglomérées formeront les groupes locaux supérieurs, cantons, arrondissements, départements, provinces, et tous ces groupes locaux formeront l'État. Il n'y aura plus simplement une mosaïque de circonscriptions découpées arbitrairement sur la carte : ce dépeçage géographique correspondra à la réalité des choses. Réellement, l'État sera un organisme parfait, composé

1. Arnaud de l'Ariège, *La Révolution de* 1869.

d'organes hiérarchisés, eux-mêmes composés de cellules animées ; et, de même que la vie viendra aux cellules du travail incessant de leurs atomes, la vie viendra à chaque organe du travail de ses cellules, et à l'organisme tout entier du travail de ses organes. Aussi bien, il est naturel que la vie se transmette des atomes à l'organisme ; et contraire au bon sens qu'ils l'attendent de lui. Aussi bien, il est naturel d'opérer par en bas, et non par en haut, la grande unité nationale. — C'est précisément de cette façon qu'on procédera, si l'on conçoit bien le sens de la décentralisation, et que l'on obtiendra les effets qu'en attendent les libéraux.

Ces effets, ils se ramènent tous à cette résultante unique : l'affermissement de la liberté. Notre système administratif étant réformé, nos institutions communales et départementales étant remaniées, alors enfin elles seront « capables de porter et de soutenir un Gouvernement libre[1] ». — Comment cela? parce que le Gouvernement libre est précaire s'il n'a pas l'esprit public pour gardien; et que les institutions locales, plus qu'aucune autre, contribueront à refaire l'esprit public, et la pratique des libertés locales à l'incliner vers la liberté. « On reproche au suffrage universel, » dit Girardin, « de manquer de liberté et de lumières; ces reproches, c'est à la centralisation administrative qu'il est juste de les adresser. » Si l'esprit public paraît mort, c'est qu'il n'y a pas de citoyens, c'est qu'il n'y a que des électeurs. Or, la décentralisation donnera force et appui au Gouvernement libre en galvanisant l'esprit public; elle galvanisera l'esprit public parce qu'elle fera des citoyens: est-il besoin de le démontrer?

Faire des citoyens, c'est bien le propre, en effet, de la décentralisation. Faire des citoyens, voilà bien de quelle pensée elle s'inspire, en transformant toutes les circonscriptions administratives « en autant d'écoles pratiques de la vie publique[2] », en autant d' « écoles primaires de la liberté[3] ». — Oui, en participant aux affaires de leur commune ou de leur canton, les électeurs feront leur instruction civique. Ils acquièreront l'expérience qui leur manque actuellement, et l'aptitude à juger sainement des besoins à contenter, des ressources disponibles, des moyens à mettre en œuvre, des résultats à espérer. Ils apprendront à concentrer leurs efforts, à sérier les questions, à ne point trop entreprendre, à persévérer dans leurs entreprises, à surmonter les obstacles. Ils s'aideront, et le ciel les aidera. Ils appré-

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*
2. *Ibid.*
3. Ed. Laboulaye, *Le parti libéral.*

cieront mieux les difficultés qui font la valeur du succès, et les peines qu'il faut pour les vaincre. Et, plus justes envers ceux qui luttent contre elles, ils les soutiendront d'abord, ils imiteront ensuite ; et, un jour, ils auront assez de lumières, d'initiative et de savoir pour les remplacer. — Ainsi, par surcroît, ils prendront, avec l'expérience des affaires, l'habitude de la responsabilité personnelle et de la libre discussion. Ayant été associés, plus ou moins, aux embarras du pouvoir, ils comprendront, « par leur propre expérience, et, s'il le faut, à leurs dépens, que rien ne va tout seul dans le monde [1] ». Ayant saisi la complexité de la vie sociale, et par quels tâtonnements on doit passer avant d'aboutir, ils admettront enfin que l'on soit d'avis différents sur les solutions à adopter et sur la façon de les poursuivre ; ils seront plus disposés, non point au scepticisme, mais à la tolérance ; ils sauront que s'irriter ne sert de rien, qu'on a tort quand on se fâche, qu'on a raison quand on le prouve en raisonnant; ils réfuteront sincèrement les arguments sincères, ou y adhéreront loyalement. Et, pour conclure, après des discussions courtoises, la majorité se décidera librement, sans que la minorité ait à craindre d'injustes représailles. — Enfin, l'on rencontre des hommes qui, par leur intelligence, leurs goûts et leur situation, semblent appelés, et désireraient vivement avoir part aux affaires politiques; mais que leur famille, leurs souvenirs, leurs convictions ou leurs préjugés détournent de cette idée, par hostilité pour la forme actuelle du Gouvernement, ou qui, trouvant toutes les places prises, en sont réduits, contre leur gré, à mener l'existence de simples particuliers : de tous ceux-là surtout, il importe de faire des citoyens ; et c'est précisément la décentralisation qui y réussira, en donnant satisfaction, « sur place, par des travaux utiles et par la juste distinction qui en serait la suite, à des ambitions légitimes qui se consument aujourd'hui dans le mécontentement et l'obscurité, ou qui assiègent inutilement les avenues encombrées du Pouvoir central [2] ». — En résumé, la décentralisation, comme on l'affirmait *a priori*, fera véritablement, d'électeurs ignorants, des citoyens, dans la plus haute acception du terme, et intéressera un plus grand nombre de citoyens « à la bonne administration de la chose publique » ; et par là, ressuscitant l'esprit public, c'est-à-dire, tout à la fois, l'esprit d'ordre et l'esprit de liberté, elle garantira pour jamais à la France les bienfaits de la liberté et de l'ordre.

1. De Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*
2. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*

N'était-ce point là le but visé? et partant, la justification de la théorie n'est-elle point complète et absolue ?

Justifier la théorie ne suffit pas cependant. Il faut la compléter par un plan de réformes, qui en assureront l'application.

Une réforme radicale est proposée par le duc de Broglie : la localisation des fonctions publiques, à partir du canton, inclusivement ; en ce sens que les fonctions locales seraient réservées exclusivement aux candidats locaux : dans tel canton, par exemple, aux habitants de ce canton ; dans tel département, à ceux de ce département; et ainsi dans tous les groupements politiques secondaires, sauf dans la commune, où tantôt il y aurait grève, tantôt pléthore de candidats. — Il s'agit ici, bien entendu, des postes qui sont, aujourd'hui, attribués par l'État, car il ne peut même y avoir de doute en ce qui concerne les postes qui sont attribués par la commune ou le département, et surtout les fonctions électives qui sont exercées dans le département ou dans le canton. Ces fonctions et ces postes, même sous le régime actuel, sont réservés, les uns formellement, les autres implicitement, à leurs propres contribuables; et il est à souhaiter seulement que cette règle reçoive une application plus sévère.

Or, selon ce système, les fonctionnaires qui, aujourd'hui, dépendent de l'État, qui sont nommés et révoqués par lui, resteraient dans la même situation : « au choix du Pouvoir Exécutif, révocables à sa volonté ». — Mais, en même temps qu'agents de l'État, ils seraient fonctionnaires locaux ; et cela à un double point de vue. En premier lieu, appartenant « à des familles connues, dont les titres seraient constatés et vérifiés sur les lieux, ils seraient, en principe, indigènes. En second lieu, ils seraient choisis sur des listes de notables dressées, en principe, par un Conseil électif, et, à l'ordinaire, par le Conseil cantonal. — Il est certain d'ailleurs que, de cette façon, toutes les places pourraient être honorablement remplies. La commune a été mise à part, comme incapable, parfois, de se suffire à elle-même, ou, parfois, assaillie de demandes auxquelles elle ne pourrait faire droit ; dans ces conditions, pourquoi empêcherait-on qu'il s'établisse une compensation avantageuse entre les ressources et les besoins de toutes les communes d'un canton? Mais il n'est pas douteux que, dans chaque canton, il ne se trouve des hommes qui feraient de bons percepteurs ou de bons juges de paix. De même, « il n'est point d'arrondissement... où ne se trouve, pour peu qu'on le

cherche,... l'étoffe d'un bon sous-préfet,... où ne se puisse former un nombre suffisant de receveurs particuliers et de contrôleurs des contributions indirectes, de directeurs et d'inspecteurs de l'enregistrement... etc., etc., et même, au bout d'un certain temps, d'ingénieurs ordinaires des ponts et chaussées ». A plus forte raison, l'État recrutera-t-il aisément, dans chaque département, et, s'il y a lieu, dans chaque province, tous les fonctionnaires qu'il y entretient.

Quels seraient les résultats de la localisation des fonctions publiques, d'après le duc de Broglie? — D'abord, elle affaiblirait quelque peu l'action du Gouvernement; elle l'affaiblirait dans une juste mesure, proscrivant l'arbitraire, mais respectant les droits du Pouvoir, et lui mettant, certes, des entraves, « mais des entraves utiles, salutaires, et dont le despotisme seul aurait intérêt à se dégager ». « Circonscrire, dans un cercle déterminé, le choix du Pouvoir Exécutif », cela permettrait de surveiller ce choix, et contraindrait le Gouvernement à bien choisir: ne serait-ce point salutaire ? « Faire en sorte que chaque localité non seulement possédât, mais fournît ses fonctionnaires », cela encouragerait les gens de mérite modeste, mais consciencieux, et assurerait une équitable répartition des places et des honneurs entre les différentes contrées du pays: ne serait-ce point salutaire ? Ne serait-il point salutaire encore « de rendre les promotions plus lentes et plus régulières »; plus lentes, le champ d'avancement se trouvant, pour chaque ordre d'emplois, limité à une circonscription de même ordre, au lieu de s'étendre à toute la France ; « plus régulières, les titres à l'avancement devenant sur place plus faciles à apprécier » ? Et, pour terminer, ne serait-il point également salutaire « de rendre les révocations plus rares et plus difficiles, en obligeant le Pouvoir Exécutif à tenir compte de l'effet qu'elles produiraient sur l'opinion locale ? » — D'autre part, le Gouvernement, bien que gêné, parfois, par le système, y trouverait aussi son compte; il nommerait et révoquerait moins librement ses fonctionnaires, mais il aurait des fonctionnaires plus connus, plus respectés, plus appréciés, et pourvus, par conséquent, d'une autorité plus forte ; plus au courant aussi de la tâche qui leur incombe, mieux avertis des difficultés à vaincre, des concours à obtenir, et partant, plus aptes à le servir utilement. — Au point de vue social enfin, le système aurait d'excellents résultats. La surabondance des candidats aux fonctions publiques est parmi les maux dont souffre le plus notre société. Or, qu'arriverait-il avec la localisation de ces fonctions ? « le nombre des emplois à conférer dans chaque arrondissement,

dans chaque département, étant limité — ostensiblement, manifestement, — le nombre des candidats se règlerait naturellement sur les chances raisonnables de succès ».

Mais, sans plus insister sur cette réforme originale, trop inspirée peut-être par les institutions de l'ancienne France pour convenir à une France nouvelle, il faut ajouter que tout le programme de réformes sur lequel se fait l'accord du parti libéral, tourne simplement autour de ce principe : l'extension des droits des groupements politiques secondaires. Là-dessus, le parti est unanime; laissant l'État à ses affaires, il entend simplement vivifier ou ressusciter la commune, le canton, l'arrondissement, le département, voire la province.

C'est de la commune que les libéraux se préoccupent le plus ; c'est la vie municipale qu'ils veulent particulièrement créer ou activer. Ils s'inquiètent d'abord de la représentation et de l'organisation de la commune, et, généralement, de tout ce qui touche à l'élection de son Conseil, à l'élection, à la nomination, à la situation de ses agents. Ils s'inquiètent ensuite de ses droits, de sa tutelle, de son émancipation, et du pouvoir de ses représentants.

L'élection du Conseil municipal est la manifestation la plus importante de l'indépendance communale ; c'est d'elle, avant tout, que dépend la bonne administration de la commune. Il importe donc qu'elle ait lieu dans les meilleures conditions. En dehors des réformes profondes que le parti libéral comprend la nécessité de faire subir au suffrage universel, et qui, on l'a vu, s'appliqueraient à toute élection, générale ou locale, le duc de Broglie, sur ce point encore, a imaginé un système ingénieux, dont il a également étendu l'application aux élections législatives et à toutes les autres élections. Ce système consiste simplement à présenter aux électeurs une liste de notables, liste dressée différemment pour chaque sorte d'élection, en dehors de laquelle ils resteraient libres d'ailleurs de choisir leurs élus ; mais, bien que purement indicative, il est fort probable que les candidats qui y seraient inscrits verraient leur nom sortir de l'urne. — Voici comment cette liste serait dressée pour les élections municipales. Toutes les personnes qui, dans le ressort du Conseil municipal à élire ou à compléter, « occuperaient ou auraient occupé, depuis vingt ans, soit des fonctions électives, soit des fonctions inamovibles, seraient appelées à se réunir en comité électoral pour entendre débattre les titres des prétendants, et, à l'issue de la discussion, arrêteraient, à la pluralité des voix, une liste de cinq candidats pour

chaque place vacante » ; cette liste serait affichée dans la commune, et chaque autre comité électoral collerait la sienne à côté. — Cette façon de procéder offrirait les plus grands avantages. D'ordinaire, les électeurs illettrés, qui sont le grand nombre, ne sachant ni se concerter ni s'entendre, perdent leurs voix en les dispersant, « et les minorités bien unies restent maîtresses du terrain » ; ou bien ils sont trop ignorants des questions à débattre, trop absorbés par leurs occupations quotidiennes, bref trop étrangers, « par leur position, par leur défaut d'éducation, aux controverses du moment », pour faire un choix raisonné entre les candidats. La plupart sont conscients de cette double infériorité ; c'est pourquoi ils « s'arrêteraient à la liste semi-officielle, ils choisiraient sur cette liste plutôt que sur toute autre ». Et cependant l'influence qu'elle exercerait naturellement ne ferait violence à personne. Bien loin de porter atteinte à l'indépendance des électeurs, elle la garantirait vis-à-vis des fermiers, des maîtres ou des patrons ; « tous les choix faits sur cette liste auraient pour eux la présomption », et patrons, maîtres et fermiers « y regarderaient à deux fois avant d'en faire l'objet d'un reproche à leurs ouvriers et à leurs serviteurs ». Par conséquent, et surtout, grâce à la liste semi-officielle, l'élection pencherait assurément « du côté de l'équité et de la modération » ; le suffrage universel, préalablement éclairé, montrerait plus d'entendement et de justice ; et les affaires de la commune seraient gérées par les plus instruits et les plus honorables de ses habitants.

Toutefois, dès cette époque, l'élection du Conseil municipal étant hors de cause, les partisans de la décentralisation ne s'attardent pas, d'habitude, sur la question ; sans méconnaître qu'il soit utile d'améliorer l'exercice des droits acquis, ils sont plus disposés à réclamer de nouveaux droits ; et la réforme qu'ils réclament, légitimement d'ailleurs, avec le plus d'énergie, c'est, en ce qui concerne la désignation des agents principaux de la commune, maire et adjoints, la substitution d'un système plus libéral au système actuel, d'après lequel ils sont nommés, à son gré, par le Pouvoir Exécutif, c'est-à-dire par le chef de l'État ou le préfet. Pendant les dernières années du règne, les sessions des Conseils généraux ne sont guère closes sans que, dans chaque département, quelques conseillers généraux aient exprimé ce vœu. — Les uns vont jusqu'à demander l'élection des maires et adjoints par le suffrage universel. — Les autres, qui sont la grande majorité, demandent leur élection par le Conseil municipal. La proposition est portée au Sénat, qui la rejette

avec effroi ; elle n'en fait pas moins son chemin dans l'opinion. — Les autres enfin font une proposition plus timide. A défaut de l'élection par le Conseil municipal, ils déclarent que, tout au moins, maires et adjoints doivent être choisis dans le sein, exclusivement, « et sur le vœu de ce Conseil lui-même, qui pourrait présenter deux ou trois candidats au choix de l'autorité supérieure [1] ». — De toutes façons, il importe qu'ils soient désignés, sinon par leurs concitoyens, en tout cas conformément à leurs désirs, et non plus selon le bon plaisir du Gouvernement.

De même, les agents subalternes de la commune, gardes-champêtres, préposés d'octroi, receveurs municipaux, agents de police : leur nomination, à tous, doit appartenir au maire, représentant de la commune, ou au Conseil municipal, et non pas au préfet, représentant de l'État. Les gardes-champêtres en particulier, « nommés par le préfet et dans la main du pouvoir, sont le fléau des communes rurales [2] ».

En même temps qu'on libérera les conseillers et les agents de la commune vis-à-vis du Pouvoir Exécutif, et qu'on proclamera hautement qu'ils sont les délégués, au premier, au second, ou au troisième degré, de leurs concitoyens, il sera logique et nécessaire de proclamer également qu'ils sont responsables vis-à-vis d'eux, et de donner une sanction à leur responsabilité. — Aujourd'hui, cette sanction existe ; mais elle est purement administrative ; c'est-à-dire qu'elle est remise au supérieur, et qu'elle réside pour l'inférieur dans la crainte du blâme ou de la destitution. Bien, s'il s'agit de l'agent subalterne, qui n'est point élu. Mais à l'agent élu, maire ou adjoint, au Conseil élu, que représente la sanction administrative ? la suspension, la révocation, la dissolution : au total, une mesure rare et délicate, qui ne laissera pas de causer quelques embarras au Gouvernement ; qui, au contraire, ne nuira aucunement à la popularité des conseillers, du maire, de l'adjoint, et qui, peut-être l'augmentera ; que, par conséquent, ils bravent. Suspension, révocation, dissolution, ce sont des armes de maniement assez difficile qu'on peut laisser au Pouvoir Exécutif, mais sur lesquelles on ne peut compter pour sanctionner efficacement la responsabilité des magistrats et conseillers municipaux. — La vérité est ailleurs. La responsabilité juridique doit ici, à certains égards tout au moins, remplacer la responsabilité administrative. « Les magistrats municipaux ne

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*
2. Arnaud de l'Ariège, *La Révolution de* 1869.

sauraient désormais rester à couvert, sous la garantie administrative, contre les poursuites de la justice [1] ». Au nom de l'égalité devant la loi, et dans l'intérêt de tous les citoyens, on a réclamé, en ce qui concerne les agents de l'État, l'abrogation de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII, qui institue cette garantie. Pour les mêmes raisons, on en réclame l'abrogation en ce qui concerne tous les agents de la commune, quels qu'ils soient ; et pour cette autre raison encore, en ce qui concerne les représentants électifs de la commune : que les magistrats électifs, à parler rigoureusement, n'ont point de supérieurs et ne relèvent que du public, et qu'ils échapperaient, en réalité, à toute responsabilité, si le public, à défaut de supérieurs, ne pouvait leur demander compte de leurs actes, en les traînant devant les tribunaux. Donc, plus d'autorisation à solliciter du Conseil d'État. Tout contribuable de la commnne pourra mettre en demeure les tribunaux de prononcer sur les actes des représentants et des agents municipaux, électifs ou non ; et ainsi sera effectivement sanctionnée la responsabilité de ceux-ci vis-à-vis de leurs concitoyens, comme celle des agents de l'État vis-à-vis de la nation. — Cette solution vaut à l'égard de tous les représentants et agents des autres groupements politiques. Il n'y aura pas lieu d'y revenir.

Ayant ainsi réorganisé l'administration municipale, ayant remis cette administration aux délégués du peuple, uniquement, et soumis ces délégués à un contrôle effectif, ayant enfin placé, autant que possible, les affaires de la commune sous la main de ses habitants, il convient d'augmenter le nombre et l'importance de ces affaires, et de soustraire la commune à la tutelle écrasante de l'État.

En principe, l'émancipation de la commune doit être complète ; et, s'il est naturel qu'une personne morale, d'ordre plus élevé, continue à la surveiller de haut, à lui prêter son concours dans les cas graves, à l'habiliter pour les actes importants, s'il est naturel, comme le dit Laboulaye, « que la loi détermine la sphère de l'activité municipale, empêche le maire et le Conseil municipal d'en sortir », au moins est-il désirable que cette sphère soit très vaste, que, dans les limites tracées par la loi, on laisse aux habitants pleine et entière liberté, que la surveillance du mentor ne s'exerce point indiscrètement, à tout propos et hors de propos. Agir dans cet esprit, ce sera vraiment décentraliser ; autrement, ce ne serait que déconcentrer. Jusqu'ici, on n'a que déconcentré. Chaque fois qu'on a prétendu décentraliser, on a « réduit le nombre des formalités et des pape-

1. Duc de Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*

rasses, donné au préfet un pouvoir plus prompt et plus fort ». Cela est bien, et fait gagner du temps. Mais qu'y gagne la commune ? rien ; et en quoi en est-elle plus libre ? « Accroître l'autorité du préfet, ce n'est pas... émanciper les communes ni réveiller chez les habitants ce sentiment d'indépendance qui fait les citoyens. » En remettant au préfet les pouvoirs des ministres, l'État déconcentre à son profit. Il ne décentralisera véritablement au profit de la commune qu'en étendant les pouvoirs des représentants de la commune.

Pour les communes en général, il faut donc, avant tout, alléger considérablement la tutelle à laquelle elles sont soumises, sinon la supprimer. « Il faut renouveler la loi de 1831, en supprimant ce luxe d'autorisations, d'approbations, de nominations préfectorales qui ne leur laisse que l'ombre de la liberté. » Il faut enfin tracer réellement ces limites très larges que Laboulaye souhaitait tout à l'heure, et dans lesquelles l'activité municipale pourra librement se mouvoir ; et, de cette opération fort délicate, le duc de Broglie, en des termes analogues, donne une formule pratique, qui paraît bien répondre à la réalité des choses, quand il parle « de communes indépendantes dans la sphère de leurs intérêts municipaux, mais soumises à l'action directe de l'administration supérieure dans la sphère des intérêts généraux de l'État et du département ». — Avec l'allègement de cette tutelle de l'État sur les communes, certains libéraux en veulent le transfert aux groupes politiques immédiatement supérieurs, au canton, à l'arrondissement, au département. C'est l'avis de Prévost-Paradol ; il reconnaît que « cette tutelle et ce secours sont indispensables aux communes pauvres et ignorantes » ; seulement, dit-il, ils leur doivent venir, « non pas de l'autorité administrative, mais des Conseils électifs placés au-dessus du Conseil municipal, c'est-à-dire des Conseils de canton et de département. Là seulement se trouvent à la fois les lumières et l'impartialité. » — Sur un point cependant, le duc de Broglie restreint la liberté de la commune, en augmentant le nombre de ses dépenses obligatoires : « Parmi les objets de dépenses obligatoires doivent être, à l'avenir, rangés positivement, distinctement, expressément : 1° les établissements de bienfaisance ; 2° les établissements d'éducation ; 3° les établissements qui tiennent, en quelque sorte, le milieu entre les premiers et les seconds, tels, par exemple, que les salles d'asile et les ouvroirs. » Il apparaît tout de suite que ces dépenses sont la contrepartie des avantages que la commune reçoit de la décentralisation. Etant pourvue de nouveaux droits, elle doit évidemment être grevée

de nouvelles charges, et, pour conserver ceux-là, faire face à celles-ci. La mesure proposée ne porte donc pas atteinte à ses droits: elle les garantit ; elle n'est pas réactionnaire, mais libérale.

Mais, si toutes les communes de France sont tenues aujourd'hui dans une tutelle trop étroite, il en est deux spécialement, et les plus grandes d'entre elles, qui sont tenues dans un esclavage scandaleux. Paris et Lyon n'ont pas de Conseil municipal; ils ont pour maire le préfet, et, au lieu de Conseil électif, une commission municipale nommée par le Gouvernement; les contribuables payent l'impôt, mais ne le votent pas. Aussi leur émancipation est-elle la plus urgente ; leurs habitants le sentent bien; ils trouvent la situation intolérable, et ils commencent à murmurer. A Paris, lors des élections législatives de 1863, plusieurs candidats étaient membres de la commission municipale ; ce titre fut pour eux tout autre chose qu'une recommandation. Etaient-ils sans mérite? Nullement. Mais les Parisiens ont voulu leur apprendre que « ni l'honnêteté ni le talent ne donnent le droit d'imposer et d'administrer une cité sans son aveu[1] ».

Après la commune, le canton.

Le canton, plus que toute autre circonscription administrative, n'est aujourd'hui qu'une expression géographique. Il doit être, lui aussi, une personne morale, il doit, lui aussi, avoir une vie propre, et pour cela, entre autres choses, posséder un Conseil électif. L'élection du Conseil cantonal éveillera l'esprit cantonal. Sans un Conseil électif, toute modification sera vaine. Grâce à lui seulement, le canton unifié prendra conscience de lui-même, et deviendra un des organes les plus utiles, le plus précieux peut-être, de la décentralisation. Toujours les partisans de la décentralisation ont fait du canton une pièce essentielle de leur système, et du Conseil cantonal le moteur du canton; sous la Première République, les « arrondissements communaux » représentaient quelque chose de réel et de vivant ; la Constitution de l'an VIII les supprima; sous la République de 1848, plusieurs propositions de lois, qui n'aboutirent pas, tendaient à la réorganisation du canton et à la création de Conseils cantonaux. Les libéraux du Second Empire reprennent ces idées à leur compte. Encore une fois, c'est la Constitution de Conseils électifs qui presse le plus. Ces Conseils, ayant à jouer un rôle important, auraient des attributions importantes ; en matière financière surtout, ils rendraient des services, étant assez forts pour entreprendre et mener à bien des œuvres locales auxquelles ne sauraient subvenir les petites commu-

1. Ed. Laboulaye, *Le parti libéral.*

nes, ou pour lesquelles elles ne sauraient se concerter. — De plus, si l'on adoptait, selon le vœu du duc de Broglie, le principe de la localisation des fonctions publiques, c'est le choix du Conseil cantonal qui servirait de base, à l'ordinaire, à la désignation des fonctionnaires; au moins de la partie la plus importante d'entre eux: de ceux dont l'autorité s'étend à l'arrondissement ou au département. Les fonctionnaires dont l'autorité ne s'étendrait qu'à telle commune du canton, ou bien au canton tout entier, seraient pris, les uns et les autres, sur une seule liste, composée elle-même de toutes les listes que dresseraient, chacun séparément, les Conseils municipaux du canton. Les fonctionnaires de la province seraient choisis d'une façon particulière. Mais la liste de notables parmi lesquels devraient être pris les fonctionnaires de l'arrondissement serait dressée par les Conseils cantonaux; et c'est également cette liste qui, réduite au dixième par voie d'élimination, deviendrait la liste des notables du département, dans le sein de laquelle les fonctionnaires du département seraient choisis.

Pour que le canton soit véritablement l'organe actif et fortement constitué qu'il doit être, il lui faut plus cependant qu'un Conseil électif: un corps de fonctionnaires attachés au sol, qui contribue, lui aussi, à l'unifier; un magistrat qui donne la même impulsion à tous ses administrateurs; une force de police qui maintienne l'ordre public et sous la protection de laquelle le canton prospère et se développe. Or, la localisation des fonctions publiques assurera la formation et le renouvellement de ce corps de fonctionnaires qui, dépendant de l'État, auront l'amour de leur canton, et apporteront le même esprit dans leur administration. Le magistrat qui les dirigera et coordonnera leurs efforts, ce sera le juge de paix, mais « le juge de paix » d'Angleterre, qui est juge et administrateur tout ensemble; soumis aux mêmes conditions, sorti des mêmes rangs, il sera « entouré d'assesseurs choisis dans les familles les plus honorables de la localité[1]. » Enfin, il aura à sa disposition « une milice civique, bien disciplinée, bien commandée ». Et ainsi, avec « l'autorité morale, sans laquelle il n'y a point d'obéissance digne ni durable, » on trouvera dans le canton « l'autorité matérielle, la force, sans laquelle il n'y a point d'obéissance régulière et permanente ».

Vivifier l'arrondissement est également désirable, ou bien alors le supprimer. Mais, si l'on adopte le premier parti, la vie, à la différence du canton, ne lui viendra pas principalement d'un Conseil élec-

1. De Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*

tif, au contraire. Les Conseils d'arrondissement n'ont jamais eu d'ascendant ni d'utilité ; dès aujourd'hui, ils sont une vraie superfétation ; ils le seront bien davantage quand il y aura des Conseils cantonaux. Donc leur suppression s'impose. Quant à les remplacer, en admettant qu'il y ait lieu, ce serait chose aisée. Une ou deux fois par an, on réunirait les Assemblées cantonales au chef-lieu de l'arrondissement, sous la présidence du sous-préfet ; et, le reste du temps, elles rempliraient, *pro parte qua*, en même temps que leur rôle propre, les fonctions actuelles du Conseil d'arrondissement. — Par contre, appliquée à l'arrondissement, la localisation des fonctions publiques l'unifierait, tout de même que le canton ; et, comme le canton par l'augmentation des pouvoirs du juge de paix, il serait fortifié par l'augmentation des pouvoirs du sous-préfet. — Enfin, cherchant à soustraire la détermination des circonscriptions législatives à l'arbitraire gouvernemental, et, d'autre part, partisans du scrutin uninominal, beaucoup de libéraux proposent de fixer la circonscription dans l'arrondissement ; et un des effets indirects qu'ils attendent de cette réforme est celui qu'ils attendent, pour le canton, de la création d'un Conseil électif : elle donnera à l'arrondissement plus de consistance, et, mieux encore que la localisation des fonctions publiques, le sentiment de son unité.

Il n'y a rien, ou à peu près, à changer, dans l'organisation du département. Sauf les réformateurs qui préconisent la localisation des fonctions publiques, le parti libéral, dans son ensemble, ne touche pas à l'administration de l'État dans le département, qui est essentiellement l'administration préfectorale ; ou, s'ils y touchent, c'est indirectement ; et la réforme de l'autorité administrative, bien qu'inspirée du même esprit, reste chose à part, et ne se confond pas avec la réforme de la décentralisation. La décentralisation, dans les limites du département, a sans doute pour effet l'affaiblissement de l'autorité administrative. Mais elle est proprement l'augmentation des pouvoirs de la représentation départementale. Là est la réforme nécessaire ; si du moins le département s'appartient à lui-même avant d'appartenir au préfet. Les rouages départementaux sont à conserver. Ce qu'il faut, c'est leur répartir la besogne différemment ; c'est, en particulier, faire plus grande la part des Conseils généraux.

D'abord, qu'on rende leurs séances publiques ; la publicité leur avait été accordée par la Deuxième République ; le Second Empire la leur a retirée ; pourquoi ? elle n'avait produit que de bons effets. —

Ensuite, qu'on étende leurs attributions. L'institution a donné d'excellents résultats ; des résultats qui ont dépassé l'espérance du législateur. On peut, avec avantage, augmenter les pouvoirs propres du Conseil général, diminuer le nombre des décisions qu'il appartient à l'autorité supérieure d'approuver ou d'infirmer, accroître le nombre de celles qui sont, de plein droit, exécutoires. On peut également augmenter ses pouvoirs consultatifs ; les mesures de déconcentration ont remis aux préfets la solution de nombre d'affaires qui étaient examinées et tranchées par le Gouvernement central ; la célérité y gagne ; mais il ne faut pas que le contrôle y perde : on a proposé déjà d'exiger que le préfet prenne, sur ces questions, l'avis du Conseil de préfecture ; il vaudrait mieux encore qu'il prît l'avis du Conseil général ; le contrôle serait tout aussi bien exercé ; et, de plus, il y aurait véritable décentralisation là où il n'y a eu que déconcentration. — Enfin, comme ils ont fixé dans l'arrondissement la circonscription législative, beaucoup de libéraux ont remis l'élection du Sénat aux Conseils généraux, modifiés ou non, dans la circonstance, par l'adjonction d'autres électeurs. De même, certains voudraient les constituer en jurys de presse. Ce ne serait pas la conséquence la moins heureuse de ces réformes, d'investir les Conseils généraux de nouveaux droits, de fortifier leur prestige et de grouper autour d'eux toutes les énergies départementales. Car, plus les Conseils généraux agiront, plus ils acquièreront d'influence, et plus la décentralisation fructifiera au profit du département.

Généralement les libéraux, au-dessus du département, reconstituent la province. Seulement, pareille œuvre demande de la circonspection ; et ils ne s'entendent pas absolument sur la façon d'y procéder. — Beaucoup d'entre eux, parmi lesquels le duc de Broglie, refusent à la province une représentation élective. Au contraire, la création de Conseils provinciaux n'effraye nullement Prévost-Paradol. — En tout cas, l'on aura pour tâche essentielle de réorganiser les grands services administratifs, de telle sorte que, concentrés dans les plus grandes cités de France, au lieu d'être émiettés entre cent villes de peu d'importance, ils y mettent l'activité et leur procurent les ressources de véritables capitales. Ainsi, elles attireront dans leur orbe les départements voisins ; elles aspireront toutes les forces vives qui n'ont pas d'emploi dans les campagnes ou les petites villes, ou qu'absorbe aujourd'hui Paris, la grande mangeuse d'hommes. En principe, ces riches cités, que favorisera la décentralisation, seront les chefs-lieux des anciennes provinces ; les territoires qui composaient

celles-ci, une fois pour toutes, on les réunira de nouveau autour d'elles ; et la limite de la province servira de commune limite au ressort de la Cour d'appel, à la Division militaire, à l'Académie, etc., tandis que son chef-lieu en sera le siège commun. — En ce qui concerne la localisation des fonctions publiques, selon le système de Broglie, elle pourrait également être appliquée à la province. Chaque province comprenant, avec plusieurs départements de troisième classe, un ou plusieurs départements de seconde et de première classe, les préfets et chefs de service seraient admis, en partant des départements de troisième classe, à passer dans ceux de seconde, puis de première, après un certain nombre d'années de stage effectif. Par là, on tempérerait la règle qui attacherait les fonctionnaires à leur département, en ce qu'elle aurait de trop rigoureux, et l'on ouvrirait une porte de sortie à ceux qui s'y seraient fait remarquer par leurs mérites et leurs travaux. Quant aux fonctionnaires, très haut placés, de la province, nul doute qu'elle ne puisse les tirer de son propre fond ; choisis, à l'ordinaire, parmi ceux du département de première classe, « ce seraient des hommes d'élite, des administrateurs éprouvés ; ils deviendraient les hommes de leur province après avoir été les hommes de leur département ».

Telles étaient les vues qu'échangeaient le plus habituellement les partisans de la décentralisation, tels étaient les projets qu'ils formaient de préférence. Les plus convaincus d'entre eux étaient les libéraux de principe, les doctrinaires qui faisaient de la décentralisation, comme on l'a expliqué, une pièce essentielle de leur système politique. Ils avaient pour centre le comité de Nancy, qui était le foyer d'une active propagande. Ils luttaient pour leurs idées par la plume et par la parole ; et surtout répandaient nombre de brochures, concises, substantielles et didactiques, qui ne laissaient point d'agiter les esprits et d'éclairer l'opinion.

Mais, à côté des libéraux, il y avait bien d'autres promoteurs de la décentralisation : hommes plus pratiques et moins pondérés, gens de gauche et de droite, qui n'appréciaient pas si nettement le but à atteindre, les graves intérêts en jeu, les moyens à employer, bref le sens de la réforme ; qui, poussés par des considérations particulières, ou entraînés par le courant, la préconisaient sans bien l'entendre, et qui voyaient en elle, avant tout, la base de l'union nécessaire entre tous les partis opposants.

Tous, hommes pratiques et théoriciens, hommes de parti et libéraux, réunissaient et combinaient légitimement leurs efforts ; car, après tout, pour quelques motifs et dans quelque esprit que ce fût, ils adhéraient au même programme et faisaient entendre les mêmes revendications. — En 1865, parut un projet de décentralisation signé, précisément, des noms les plus divers, et sur lequel avaient pu se mettre d'accord des libéraux, des orléanistes, des légitimistes et des républicains, Carnot, Garnier-Pagès, Jules Simon, Hérold, Clamageran, Pelletan, Chauffour et Vacherot, Montalembert, de Falloux et Berryer, le prince de Broglie et Guizot, bien d'autres encore. Insidieuses, certaines feuilles, tout ensemble officieuses et démocratiques, demandèrent comment les citoyens Garnier-Pagès et Carnot, par exemple, s'associaient à messieurs de Montalembert et de Falloux pour réclamer la reconstitution de la province, et ainsi détruire l'œuvre unitaire de la Révolution. *Le Temps*, *le Siècle*, *l'Avenir national* et *l'Opinion nationale* épiloguèrent longuement, sur ce point, et entamèrent une interminable controverse. Cette polémique un peu factice couvrait les griefs des partis qui, dans leur ensemble, s'entendaient mal, depuis que la question religieuse les avait divisés. — En tout cas, le projet de 1865 répondait bien au sentiment de tous ceux-là qui, désireux de la liberté, soit pour tous, soit même pour eux seuls, comprenaient la nécessité de l'union pour l'obtenir, et de la décentralisation pour la fonder. Fortifier la commune, remanier l'arrondissement, émanciper le département, créer la province, soit, ils le voulaient. Mais, sur les détails de l'exécution, il y aurait eu sans doute des divergences. Sur l'idée mère, il n'y en avait point : « Brisons l'idole », disaient-ils : « décentralisons, c'est le seul moyen de clore les Révolutions et d'être libres ».

L'attitude du Gouvernement impérial n'était pas, en principe, hostile à leur campagne. Il ne se montrait pas à leur égard un adversaire irréductible. Parfois même, il affichait du goût pour leurs idées, et témoignait l'intention de les contenter dans une certaine mesure.

A vrai dire, ces bonnes intentions étaient plutôt apparentes ; en tout cas, un autre esprit les inspirait que celui qui animait les doctrinaires de Nancy. En promettant quelques mesures de décentralisation, le Gouvernement impérial obéissait à des vues moins générales et moins libérales ; à des préoccupations légitimes, mais plus terre-à-

terre, et plus administratives que politiques. « Comment comprendre, » écrivait l'Empereur, le 24 juin 1863, au ministre présidant le Conseil d'État, « comment comprendre que telle affaire communale, par exemple, d'une importance secondaire, et ne soulevant, d'ailleurs aucune objection, exige une instruction de deux années au moins, grâce à l'intervention obligée de onze autorités différentes ? Dans certains cas, les entreprises industrielles exigent tout autant de retard. Plus je songe à cette situation, et plus je suis convaincu de l'urgence d'une réforme. » Deux ans après, en 1865, il disait au Corps Législatif : « Le Conseil d'État a étudié avec soin une loi qui tend à donner aux Conseils municipaux et généraux de plus grandes attributions. Les communes et les départements seront appelés ainsi à traiter eux-mêmes leurs affaires, qui, décidées sur place, seront plus promptement résolues. » — Ici, c'est bien de vraie décentralisation qu'il s'agit, puisque ce n'est pas le Gouvernement qui se dépouille au profit du préfet, mais l'État au profit du département et de la commune. Mais quel motif invoque l'Empereur ? non point le besoin urgent d'appuyer la liberté politique sur les libertés locales, le désir de régénérer, par l'esprit de liberté et par la pratique de la liberté, la société française ; mais seulement la nécessité de remédier à l'excès de la réglementation bureaucratique et aux lenteurs de la bureaucratie, de raccourcir la filière, de simplifier les procédures, d'accélérer la marche des affaires et le fonctionnement de notre système administratif.

Et si, malgré tout, l'Empereur, à l'occasion, conclut de la sorte en faveur d'une décentralisation véritable, encore conclut-il, le plus souvent, en faveur d'une simple déconcentration. D'habitude, le désir d'améliorer l'administration ne le pousse pas à la dépouiller; d'habitude, par décentraliser, il entend déconcentrer, il entend rentrer dans la voie où il s'était engagé dès 1852, il entend renforcer, non pas les pouvoirs du Conseil Général et du Conseil municipal, représentants du département et de la commune, mais bien les pouvoirs du préfet, agent de l'État. Ce plan avait l'assentiment de plusieurs de ses conseillers les plus fidèles. Les hommes de l'Empire autoritaire regrettaient précisément que le rôle du préfet, considérablement accru, que son ascendant, considérablement fortifié, au lendemain du coup d'État, eussent été insensiblement, l'un rogné, en fait, l'autre amoindri, dans les années suivantes, à mesure que l'on cédait aux empiètements du parlementarisme. Ils rêvaient donc d'un beau coup, d'un coup double. D'une part, en simplifiant

notre administration, ils donneraient un réel contentement à l'opinion, et lui persuaderaient aisément qu'elle avait désormais satisfaction complète : la question est délicate, pleine de nuances ; et l'opinion, bien certainement, ne saurait distinguer le caractère exact de la réforme, si elle décentralisait ou déconcentrait seulement, si elle était libérale, ou seulement administrative. D'autre part, en renforçant, de nouveau, la puissance matérielle et morale du préfet, ils renforceraient, au contraire, la puissance effective du Gouvernement, ils mettraient obstacle aux effets déplorables du parlementarisme ; et, tout en flattant les penchants actuels du pays, ils reconstitueraient plus fortement que jamais le régime d'autorité.

De Persigny soumit à Napoléon III, en 1866, un « projet de réforme administrative », qui mettait en œuvre cette adroite conception, bien qu'il eût en vue, non pas la satisfaction de l'opinion, mais exclusivement les intérêts du pouvoir. — A l'Empire, disait de Persigny, à l'Empire qui a changé les conditions du pouvoir, il faut des instruments qui lui appartiennent. Fondé sur l'autorité, on ne peut admettre que la liberté l'entame ; et, si elle le menace, raison de plus pour qu'il s'affermisse, selon son génie ; pour que, né concentré, actif, énergique, il reste énergique, actif, concentré ; pour qu'il emploie, de préférence, les serviteurs qui, par leur caractère, lui conviennent le mieux, lui sont le plus utiles ; pour qu'au lieu de les abandonner, il relève leur influence, stimule leur courage, augmente leurs droits ; pour que, par contre, il affaiblisse et restreigne l'action de ceux qui, plus mous et moins dévoués, collaborent moins efficacement à son œuvre. — Ces derniers, ce sont les bureaucrates. Il convient donc de dépouiller la bureaucratie. Sans doute la bureaucratie est centralisée, hiérarchisée, disciplinée. Mais elle travaille pour le bien de l'administration, et non pour le bien de l'Empire. On sent qu'elle travaillerait de même, ni mieux, ni plus mal, ni d'autre sorte, sous la Monarchie ou la République. De plus, elle n'a aucune responsabilité vis-à-vis du Gouvernement ; elle lui échappe par son impersonnalité. De cette nonchalance et de cette irresponsabilité, il résulte que « toutes les forces vives qu'on laisse à sa disposition, elle les gaspille le plus misérablement du monde » ; — tandis que le préfet, agent unique, politique, responsable, travaille avec conscience et continuité à la prospérité du régime. C'est dans ce but que Napoléon I^{er} l'a mis, dans le département, à la tête de tous les services ; et c'est parce qu'il l'a investi d'une grande autorité que le préfet l'a atteint. « Malheureusement, le régime

parlementaire est venu bouleverser toutes les conditions de ce bel organisme. Du moment que l'existence du Gouvernement était subordonnée à une majorité dans la Chambre, et que, pour acquérir cette majorité, tous les moyens de corruption étaient mis en œuvre, tous les ministres voulurent avoir ces moyens sous la main, et alors commença le règne de cette bureaucratie envahissante, tracassière, toute-puissante, qui attira à Paris, avec la décision de toutes les affaires, la distribution de tous les emplois, de toutes les faveurs, annula chaque jour davantage, à son profit, la salutaire influence des préfets dans les départements. » Le Second Empire a commencé par remédier à ce mal; et, au début du règne, le préfet a recouvré une grande part de ses anciennes prérogatives; on lui a remis de nouvelles attributions, on lui a rendu son prestige. Mais, depuis, le parlementarisme a regagné, lui aussi, une bonne part du terrain perdu ; de moins en moins, le destin du pays se décide aux Tuileries, de plus en plus dans l'enceinte du Corps Législatif. Et la même cause a les mêmes effets. Les bureaucrates ont repris leurs avantages, au moins en pratique, sur les préfets. Ils ruinent leur pouvoir, affaiblissent leur prestige, et leur enlèvent leurs armes ; tout cela « au détriment du Gouvernement » ; et puis, « qu'ils apprennent qu'un préfet privé de tout moyen d'influence a été battu dans une élection de son département,... alors ces honnêtes bureaucrates ne manqueront pas de se plaindre de l'incapacité des préfets. Pour moi, » ajoute de Persigny, « je préfèrerais le plus mauvais préfet revêtu des armes que la bureaucratie lui enlève, au plus habile désarmé par elle ». — Donc, il n'y a pas à hésiter ; au plus tôt, il importe que le préfet redevienne « le pivot de l'unité d'action du Gouvernement dans les provinces ». Il le sera quand on appliquera sérieusement les trois règles suivantes. En premier lieu, les préfets reprendraient la direction effective de tous les services placés sous leurs ordres, correspondraient seuls avec les ministres, feraient seuls les propositions, entourés des divers chefs de service comme d'un Conseil supérieur. En second lieu, fonds de secours, subventions, encouragements, objets d'art, livres, tableaux, statues, collections scientifiques, que l'État accorde aux différents services publics et aux institutions locales, les ministres ne les répartiraient qu'entre les départements, et « les préfets en feraient ensuite la sous-répartition dans leurs départements respectifs. Enfin, les préfets, sur l'avis des chefs de service départementaux, nommeraient directement à tous les emplois administratifs dans leur départe-

ment, à l'exception des chefs de service des chefs-lieux d'arrondissement ». — L'Empereur fit, paraît-il, bon accueil à ce plan.

Mais il ne prit aucun parti. Tantôt annonçant, au Corps Législatif, de vraies mesures de décentralisation, tantôt inclinant vers de simples mesures de déconcentration ; poussé à décentraliser par l'opinion, à déconcentrer par son entourage ; mais aussi détourné de la décentralisation par la crainte d'affaiblir le Pouvoir Exécutif et d'énerver sa propre puissance ; et détourné également de la déconcentration « par sa crainte habituelle de faire de la peine à ceux qui l'entouraient », et l'ennuyeuse obligation « d'imposer à ses ministres le sacrifice des moyens d'influence qu'ils gaspillaient si misérablement » : il hésitait sur le parti à adopter, sur les réformes à accepter, remettait à de plus compétents le soin de proposer la meilleure solution, et, comme l'œuvre à entreprendre nécessitait « la revision d'un grand nombre de lois, de décrets, d'ordonnances, d'instructions ministérielles », comme on ne pouvait « en préparer les éléments qu'en examinant avec attention les éléments de notre système administratif, pour en retrancher ceux qui seraient superflus », il conviait les diverses sections du Conseil d'État, qui lui paraissaient « les plus propres à cet examen », à l'éclairer sur les modifications qu'appelait, « malgré ses avantages, notre système de centralisation » ; puis, après le 19 janvier 1867, après le 2 janvier 1870, une fois faites les concessions irréparables, il s'abandonnait au courant, subissait la pression du Corps Législatif et de son cabinet parlementaire, et, les libertés politiques étant restaurées, il n'avait plus le courage, ni la possibilité, ni même le désir, de s'opposer au rétablissement des libertés locales.

Des travaux du Conseil d'État, et aussi du Parlement, lois et décrets, diverses réformes sortirent, jusqu'à la chute du régime.

L'une était une simple mesure de déconcentration. Tout au début de l'évolution libérale, le décret du 16 avril 1861 aggrava le décret du 25 mars 1852, qui avait, sous la dictature, augmenté l'autorité des préfets. Il leur accorda, comme le précédent, la décision d'un certain nombre d'affaires qui, auparavant, étaient soumises au ministre, et la nomination d'un certain nombre d'agents et d'employés ; et, d'autre part, il accorda aux sous-préfets la décision d'un certain nombre d'affaires qui étaient auparavant soumises au préfet, et partant, aux préfets, le droit d'annuler ou de réformer les actes des sous-préfets. — Cette mesure, en accroissant l'autorité légale des

1. Lettre au ministre président le Conseil d'État, 24 juin 1863.

préfets, n'empêcha pas leur autorité réelle de décroître, en même temps que le régime parlementaire gagnait du terrain, puisqu'aussi bien, en 1865, de Persigny dénonçait le fait et cherchait à y porter remède.

D'un autre côté, si le décret de 1861, en améliorant l'administration, ne mit pas obstacle aux progrès de la liberté, il y eut des lois qui, elles, portèrent incontestablement la marque de l'esprit libéral, et des réformes qui furent nettement des réformes de décentralisation. Elles ne touchèrent pas au canton, ni à l'arrondissement ; elles ne firent rien pour la province. Mais elles accordèrent aux départements et aux communes une plus grande somme de liberté ; soit en modifiant leur représentation, soit en étendant les pouvoirs de leurs représentants.

Au profit des communes, sauf Paris et Lyon, furent votées les deux lois du 24 juillet 1867 et du 22 juillet 1870.

La loi du 24 juillet 1867 sur les Conseils municipaux comprend d'abord des mesures d'ordre, qui n'ont pas un caractère politique, mais administratif ; ainsi, dans certain cas, le pouvoir d'approbation qui appartenait au préfet, depuis le décret de déconcentration de 1852, est rendu au Gouvernement ; tandis que l'on concède au préfet, dans certaines limites, l'approbation des impositions extraordinaires. — En second lieu, l'organisation municipale est modifiée dans un sens peu libéral ; mais cette modification n'a pas une grande importance ; elle porte de cinq à sept ans le mandat des conseillers municipaux, avec renouvellement intégral. Les maires continuent d'ailleurs à être nommés pour cinq ans. — En troisième lieu, la loi édicte diverses dispositions libérales et augmente les attributions des Conseils municipaux ; c'est là la partie essentielle de la loi, qui lui donne son véritable caractère. La police des chefs-lieux de département n'appartiendra plus au Gouvernement quand ils auront 40.000, mais seulement 200.000 habitants. La Commission municipale, nommée par le Pouvoir Exécutif pour remplacer le Conseil municipal dissous, ne pourra plus siéger toujours jusqu'à l'époque du renouvellement normal : la durée de ses fonctions est réduite à trois ans au maximum. Mais surtout, le Conseil municipal obtient de nouveaux droits : d'une part, la décision définitive, sans approbation obligatoire de l'administration supérieure, dans un plus grand nombre d'affaires, particulièrement en matière d'emprunts et d'impositions extraordinaires ; d'autre part, l'affranchissement de toute tutelle, en ce qui concerne le vote des dépenses facultatives. — La loi fut adoptée par 215 voix contre 37.

La loi du 22 juillet 1870 réduisit à cinq ans le mandat des conseillers municipaux, que la loi précédente avait porté à sept. — De plus, elle abrogea, en partie, l'article 57 de la Constitution de 1852, qui subsistait, avec force législative, depuis le vote de la Constitution de 1870. Cet article disposait : « Les maires seront nommés par le Pouvoir Exécutif et pourront être pris hors du Conseil municipal ». La loi du 3 mai 1855 en avait décidé de même pour les adjoints. L'opposition avait toujours protesté énergiquement contre ces deux dispositions ; certes, opposants et libéraux désiraient que maires et adjoints fussent élus par le suffrage universel ou par le Conseil municipal, ou choisis par le Pouvoir Exécutif sur la proposition du Conseil ; mais ils s'élevaient avec le plus de véhémence contre la faculté excessive dont usait le Pouvoir Exécutif, de les choisir en dehors des conseillers municipaux. Sur ce point, ils devaient avoir satisfaction pratique avant d'avoir satisfaction légale ; lors de la session ordinaire de 1865, le ministre d'État leur avait fait une promesse que beaucoup regrettèrent, dans l'entourage de l'Empereur ; de Parieu écrivait à Napoléon III, le 16 août suivant : « Qui obligeait à déclarer à la Chambre que les maires seraient choisis, *autant que possible*, dans les Conseils municipaux ? Pourquoi pas un langage plus restrictif, plus prudent? » Quoi qu'il en soit, la promesse avait été tenue ; et la loi de 1870, en disposant que le maire et les adjoints seraient pris exclusivement dans le Conseil, consacrait le fait en créant le droit; consécration, au surplus, nullement négligeable et fort utile.

Paris, administré par le Préfet de la Seine et par une Commission municipale, Paris sans Conseil élu, Paris sans maire, ne fut pas émancipé, ni soustrait à ce régime d'exception. Mais au moins, le Corps Législatif prit ses intérêts en main et imposa son contrôle aux représentants du Gouvernement. En 1869, à la suite d'une grande discussion sur les travaux et les finances de Paris, une loi intervint qui disposait : à l'avenir, le budget de la ville de Paris, voté d'abord par la Commission municipale, sera approuvé par une loi ; le règlement définitif de ce budget sera approuvé dans la même forme. — Seul, Lyon, qui était soumis à un régime analogue, ne bénéficia d'aucune mesure libérale.

Quant aux départements, ils bénéficient, comme les communes, de deux lois. — La loi du 18 juillet 1866 étend les pouvoirs des Conseils généraux ; augmente le nombre de leurs décisions définitives, en ce qui touche, par exemple, aux routes, aux chemins vicinaux, aux asiles d'aliénés, aux centimes extraordinaires, etc. ; et réduit de dix-neuf à

trois le nombre des dépenses obligatoires. — D'après la loi du 23 juillet 1870, les Conseils généraux auront le droit d'élire leur bureau à l'ouverture de chaque session, de régler l'ordre de leurs délibérations, de faire leur règlement intérieur, de publier un compte-rendu quotidien de leurs séances avec les noms des opinants.

Ainsi, sur cette question essentielle des libertés locales, les libéraux eurent gain de cause. En 1870, l'Empire était entré dans la voie de la décentralisation ; évidemment, rien n'empêchait qu'il ne s'y engageât plus à fond. Les libertés locales, cette fois encore, avaient marché du même pas que les libertés politiques ; et, si les réformes politiques méritaient l'adhésion de tous les libéraux, les réformes locales, incomplètes, sans doute, mais caractéristiques, la méritaient également.

X

L'Empire autoritaire reposant sur la démocratie césarienne, il avait dû se prémunir contre l'affranchissement de la démocratie. Il avait pris, en effet, deux sortes de précautions. — La première était de lui dicter ses arrêts et de s'assurer, par la candidature officielle et la pression administrative, de sa dévote approbation ; on vient de voir dans quelle mesure le système était conservé par l'Empire libéral, et quels coups lui portait, en particulier, la décentralisation. — Quant à la seconde précaution, elle consistait à garder le peuple de tout entraînement et de toute excitation, en supprimant tout sujet d'excitation et toute cause d'entraînement. Dans ce but, il devait réglementer et restreindre les droits individuels des citoyens, dont l'exercice éclaire, anime ou stimule l'opinion, et risque, par conséquent, de la détacher du Gouvernement et de la rallier à l'opposition. Quels sont ces droits? le droit pour tous les citoyens d'écrire sur toute question et d'imprimer librement leurs écrits ; de se réunir et de s'associer librement ; d'être garantis, en tout temps, par la loi, contre les emprisonnements et pénalités arbitraires. Nonobstant l'article 1^er^ de la Constitution de 1852, qui « reconnaît, confirme et garantit les grands principes proclamés en 1789, et qui sont la base du droit public des Français », l'Empire autoritaire avait donc porté atteinte à la *sûreté* individuelle, ou liberté individuelle proprement dite, à la liberté de réunion et d'association, à la liberté de la presse.

D'un autre côté, le parti libéral, pour justifier son nom, a dressé le

programme, très vaste et très harmonieux, de toutes les libertés nécessaires ; il en a justifié la nécessité et prévu l'application ; quelles institutions il fallait abattre, quelles autres fonder. Et, tout en développant son plan à lui, il a, chemin faisant, réclamé précisément la restauration complète des libertés que l'Empire autoritaire a bâillonnées, par crainte de l'abus des droits individuels qu'elles assurent. Il a revendiqué les libertés politiques: suffrage universel, Gouvernement parlementaire, magistrature indépendante, dont il a été parlé longuement, et enfin liberté de la presse. Il a revendiqué les libertés individuelles au sens large du mot, soit liberté de la personne, soit liberté des actions ; et, parmi les libertés proprement personnelles, au premier rang, il a revendiqué la *sûreté* individuelle. Enfin, il a revendiqué les libertés sociales, c'est-à-dire deux choses : la décentralisation, *lato sensu* également, qui, diminuant le rôle de l'État, augmentera la part laissée à l'initiative des individus; et, en second lieu, la liberté d'association, grâce à laquelle les individus, unissant leurs efforts, pourront réaliser les grandes œuvres collectives que la décentralisation leur permettra d'accomplir. Quant à la liberté de réunion, il l'a revendiquée, au moins implicitement, à un double titre : au nom des libertés politiques et des libertés sociales ; car elle est sociale et politique tout ensemble, selon l'objet pour lequel on en use.

Maintenant, que l'on passe en revue de nouveau ces libertés essentielles que l'on a étudiées en s'occupant de l'Empire autoritaire : liberté individuelle *stricto sensu*, liberté de réunion, liberté d'association, liberté de la presse ; qu'on les envisage toujours sous le même aspect : leurs rapports avec l'organisation du Pouvoir Exécutif et leur influence sur son fonctionnement ; qu'on se souvienne, au sujet de chacune d'entre elles, de la place que le parti libéral lui a assignée dans son système politique ; — et alors, en notant simplement quelle conduite l'Empire, qui évolue et se transforme, tient à leur égard, et en quoi il modifie, en ce qui les concerne, la législation, on appréciera clairement : si le parti libéral, sur ce point comme sur tous les autres, a obtenu de sérieux avantages ; si, en reproduisant l'article 1^er^ de la Constitution de 1852, la Constitution de 1870 traite de la même façon les grands principes qu'elle « reconnaît, confirme et garantit » ; si, avec sa prépotence constitutionnelle et sa prépondérance électorale, le Pouvoir Exécutif perd également sa puissance tyrannique sur l'exercice des droits et des libertés individuelles ; si, par conséquent, il est, cette fois sans conteste, privé de l'arbitraire

et réduit à la légalité ; si, au total, l'Empire est bien désormais, à tout point de vue, en fait comme en droit, le régime libéral, le régime de Gouvernement libre et de libre discussion qu'ont voulu les libéraux, et que consacre la nouvelle Constitution. — Il n'y aura pas lieu, en principe, en faisant cette revue rapide de la législation des dernières années du règne, d'esquisser la théorie de la liberté individuelle, de la liberté de réunion et de la liberté d'association ; ces théories ont été comprises dans le résumé du programme libéral. Seule, la liberté de la presse a été indiquée comme nécessaire, sans être accompagnée d'une étude théorique ; cette étude, particulièrement importante, eût dépassé sensiblement les limites convenables d'un résumé ; mais elle trouvera sa place ici ; et, par conséquent, seule aussi, la nouvelle législation de la presse sera précédée d'une discussion générale sur les idées qu'elle doit appliquer, au sentiment des libéraux.

Or, l'examen des réformes qui sont intervenues, en ces matières, pendant l'évolution du régime, comme en matière constitutionnelle et administrative, montrera qu'en effet, inspirées du même esprit que les réformes administratives et constitutionnelles, elles ont le même caractère et concourent au même résultat ; qu'elles les confirment et les garantissent ; et que, celles-là ayant fondé l'Empire libéral, elles en assurent la durée. D'ores et déjà, on peut conclure ainsi. Les faits et les textes justifieront cette conclusion.

La liberté individuelle *stricto sensu* avait été scandaleusement violée par la loi « de sûreté générale », du 27 février 1858, qui, à la suite de l'attentat d'Orsini, non seulement avait frappé trois délits nouveaux de pénalités judiciaires, mais encore avait édicté, contre certaines catégories de citoyens, des pénalités administratives. Là était le vrai but de la loi ; elle remettait, pour sept ans, au Gouvernement, le droit de sévir à son gré contre ses adversaires, faisait peser sur les « suspects » une incessante menace, et, pour ainsi dire, légalisait l'illégalité. — Naturellement les libéraux, qui n'en avaient pu empêcher le vote, en réclamaient violemment l'abrogation ; c'est une loi, répétaient-ils avec raison, qui n'est plus de notre temps. Toutefois, à parler franc, elle n'était guère qu'un épouvantail. Après une courte période de compression, les esprits s'étaient rassurés, l'Empereur avait retrouvé son calme, et les successeurs du général Espinasse au ministère de l'Intérieur avaient relégué la loi au

magasin des accessoires. Cette loi terrible, ils ne s'en étaient pas servis ; ou, s'ils s'en étaient servis à l'occasion, elle avait donné des mécomptes. L'opposition, qui la stigmatisait à la tribune, la raillait dans les couloirs. Destinée à arrêter une immense conspiration, elle n'avait, disait-on, frappé que trois conspirateurs : M. le marquis de Flers, un magistrat ; M. Scherer, un riche manufacturier, et M. Taule, un étudiant en médecine. — Cependant les pouvoirs discrétionnaires dont elle investissait le Gouvernement expiraient le 31 mars 1865 : trouvant inutile d'exciter sans profit les railleurs et de justifier les philippiques de la gauche, il n'en demanda pas le renouvellement. En ce qui a trait seulement aux pénalités judiciaires, la loi resta en vigueur.

Bien que la liberté individuelle eût été surtout atteinte par la loi de sûreté générale, les libéraux ne pensaient pas qu'elle pût être à l'abri de tout péril sans réformes positives, et l'abrogation de cette loi devait être, suivant eux, accompagnée du vote d'autres lois, qui garantiraient, mieux qu'elle ne l'était alors, la liberté de la personne. En particulier, il était indispensable de la garantir par de sérieuses réformes criminelles qui remédieraient à l'arbitraire de la justice; et aussi d'en assurer à tous l'égal usage, aux ouvriers comme aux patrons, avec toutes ses conséquences, sans en excepter la grève.

La seconde réclamation des libéraux a donc trait à la grève et au droit de coalition. — Jusqu'ici, le fait, pour les ouvriers ou les patrons, de s'entendre, de se concerter, de se « coaliser », pour forcer la hausse ou la baisse des salaires, et pour amener, dans ce but, une cessation collective de travail, une grève, est considéré comme un délit, et puni comme tel ; cette règle frappe presque exclusivement les ouvriers. Or, le droit de coalition est évidemment un prolongement de la liberté individuelle ; il doit exister, si elle existe ; et c'est là certainement l'un des droits les plus urgents à proclamer et à protéger. — Il faut observer que le droit de coalition implique l'entente des citoyens et la combinaison des efforts individuels. Mais cependant, la liberté des coalitions n'est pas une liberté sociale comme la liberté d'association, parce que la coalition est passagère et l'association permanente. Quoique incomplète sans elle, elle n'est pas non plus de même nature que la liberté de réunion, celle-ci se manifestant, pour des fins, soit politiques, soit sociales ou privées, dans une forme spéciale, au grand jour de la vie publique, celle-là n'affectant aucune forme précise et ne se manifestant que par des résultats. Elle n'est pas enfin une liberté politique, puisque son but n'est politique,

en aucune façon. Donc, n'étant ni politique, ni sociale, ni assimilable à la liberté de réunion, elle est véritablement une modalité de la liberté individuelle *lato sensu*. C'est à ce titre, comme inséparable de la liberté du travail et des actions, conséquemment comme partie intégrante de la liberté individuelle, qu'elle a été inscrite dans le programme libéral ; c'est à ce titre qu'il faut en dire quelques mots, après avoir parlé de la sûreté personnelle.

Aussi bien, encore que seule la loi de sûreté générale ait, tout à la fois, touché à la liberté individuelle proprement dite, et répondu à une pensée proprement politique, les réformes criminelles, qui n'ont pas ce caractère proprement politique, et la législation du droit de coalition, qui, ne l'ayant pas davantage, ne touche en outre qu'à la liberté individuelle *lato sensu*, ont assez d'intérêt général, et reflètent assez les tendances politiques, sous le Second Empire surtout, pour qu'on ne perde point l'occasion de connaître comment il s'est comporté à leur égard.

L'Empereur était assez disposé à consacrer le droit de coalition et à réformer, dans un sens libéral, le Code pénal et le Code d'instruction criminelle. On sait de reste que son antipathie persistante pour le parlementarisme et les libertés politiques se conciliait avec une réelle sympathie pour les libertés individuelles et sociales. Sans doute il avait bien pu porter atteinte à celles-ci, dans l'intérêt de son pouvoir, et par un motif purement politique ; mais, en somme, il n'en était point l'ennemi, et, s'il se résolvait à suivre, dans sa politique, le courant libéral, à plus forte raison devait-il consentir à mettre un peu de libéralisme dans notre droit criminel et industriel.

En 1863, au début de la session extraordinaire, il annonça au Corps Législatif le dépôt d'un projet de loi sur le droit de coalition. En ouvrant la session ordinaire de 1865, il lui annonça que « de nouvelles lois seraient proposées, qui auraient pour but d'augmenter les garanties de la liberté individuelle : la première autorisera la mise en liberté provisoire avec ou sans caution, même en matière criminelle, et diminuera les rigueurs de la détention préventive ; la deuxième supprimera la contrainte par corps en matière civile et en matière commerciale ».

Ces promesses furent tenues, ces deux lois votées ; et, malgré leur insuffisance notoire, les modifications dont fut l'objet notre droit criminel obtinrent l'assentiment des libéraux. « Il ne faut pas en rester là », disait Laboulaye. Mais on pouvait compter dorénavant, pour l'œuvre plus vaste à accomplir, sur la bonne volonté du régime.

Quant à la réforme pressante que réclamait notre droit industriel, elle aboutit le plus rapidement ; la loi du 25 mai 1864 reconnut le droit de coalition, avec sa conséquence directe, le droit de grève. Cette loi marque une date importante dans l'évolution du Second Empire. Elle le montrait prêt à concourir à la transformation sociale comme à la transformation politique ; et, tout en augmentant la liberté individuelle, tout en appelant les libertés sociales, elle ouvrait la porte, semblait-il, aux libertés politiques.

Le projet du Gouvernement était timide et court de vues. L'opposition le déclarait à tout venant ; Ollivier le dit à de Morny. Le duc, qui commençait à ressentir un goût très vif pour le leader libéral, souhaitait l'attacher à l'Empire ; l'occasion se présentant de l'enlever pour toujours à la gauche, il la saisit avec empressement. « Tâchez », lui dit-il, « d'entrer dans la commission, modifiez la loi, je m'emploierai pour que les modifications soient admises et pour que vous soyez nommé rapporteur ». Ainsi fit-il ; et l'ancien membre du groupe des Cinq, pour la première fois, parla au Corps Législatif, non plus au nom de l'opposition, mais avec l'approbation implicite du Pouvoir, et, sans doute, conçut, ce jour-là, très clairement, la possibilité d'associer à la fortune de l'Empire sa propre fortune et celle de ses idées. — Il fit un remarquable rapport, qui, aujourd'hui encore, est consulté avec le plus grand fruit, et ensuite un admirable discours. Il ne dissimula pas que la loi ne donnait point tout ce qui était désirable ; du droit de réunion, du droit d'association, il n'était pas question à coup sûr ; mais elle donnait assurément le droit de coalition, et il remerciait de ce qu'on lui donnait, au lieu de se plaindre qu'on lui refusât quelque chose : « Quant à moi, messieurs,... je ne suis pas pessimiste. Je prends le bien de quelque main qu'il me vienne. Je ne dis jamais : « Tout ou rien », maxime factieuse et redoutable. Je dis : « Un peu chaque jour » ; et je n'oublie jamais la célèbre parole : « A « chaque jour suffit sa peine. » Aujourd'hui la loi des coalitions, demain celle des associations. » La gauche ressentit un tel dépit de cette attitude qu'elle équivoqua, bien à tort, sur la portée de la loi, qu'Ollivier caractérisait très justement, et prit le parti de la combattre. Tout lien étant rompu entre elle et le rapporteur, « Jules Favre revint trois fois à la charge et s'exprima avec une extrême dureté [1]. » Ollivier tint bon ; et la loi passa enfin, après une lutte acharnée, telle qu'il l'avait rédigée et défendue. — Ainsi qu'il le soutenait, elle est bien une loi de liberté, qui devait satisfaire tout libéral. Elle modifie

1. Émile Ollivier, *Le 19 janvier*.

les articles 414, 415, 416 du Code pénal, qui punissaient les ententes entre patrons ou entre ouvriers pour abaisser ou élever les salaires, et, par là, mettaient en particulier obstacle à la grève, qui est à peu près le seul moyen d'entente dont les ouvriers puissent tirer parti. A cette interdiction de la coalition et de la grève, elle substitue le principe de la concurrence sans limites, le droit absolu, pour les ouvriers et les patrons, de s'entendre et de se concerter, au sujet des salaires ; le droit absolu, pour les ouvriers spécialement, de recourir à la grève. Elle réprime seulement, comme il est naturel, la fraude et la violence, si les ouvriers et les patrons, en usant de leurs droits, viennent à léser les droits d'autrui.

En ouvrant la session législative, le 15 février 1865, l'Empereur se félicita du vote de la Chambre, et en marqua les effets : « Par la loi sur les coalitions votée l'année dernière, ceux qui travaillent, ceux qui font travailler, ont appris à vider entre eux leurs différends, sans compter toujours sur l'intervention du Gouvernement, impuissant à régler les rapports si variables entre l'offre et la demande. » — Napoléon III ne s'arrêta pas là. En même temps qu'elle élargissait la liberté individuelle, la loi de 1864 rétablissait, dans une certaine mesure, l'égalité entre le patron et l'ouvrier, qui n'existait pas selon les textes antérieurs. Mais il y avait encore plusieurs dispositions à prendre, sans lesquelles l'ouvrier resterait à l'égard du patron dans une réelle dépendance. L'Empereur en proposa deux : la suppression du livret ouvrier, et l'abrogation de l'article 1781 du Code civil. Sur le premier point, il ne réussit pas. Sur le second, il eut gain de cause. Cet article 1781, dans toute contestation entre ouvrier et patron, présumait la véracité de celui-ci. — Si bienveillant pour les ouvriers que le souverain se montrât, et quelques droits que leur reconnût expressément la loi de 1864, il est de fait que le droit de coalition ne pouvait leur être d'une véritable utilité sans le droit de réunion. Comment se concerter, comment déclarer ou clore une grève, sans se réunir pour décider de la conduite à tenir ? Les patrons, peu nombreux, ont des conciliabules privés. Aux ouvriers il faut la réunion publique. Ainsi la liberté de réunion était la conséquence logique de la liberté de coalition : première raison pour la rétablir.

Mais la grande raison que le parti libéral faisait valoir en faveur de la liberté de réunion était la raison politique, et, plus spécialement, la raison électorale. Pour que les citoyens soient éclairés sur leurs

intérêts et les électeurs sur les candidats, pour que le droit de suffrage soit exercé librement et utilement, il est indispensable que les électeurs se réunissent à leur gré, et que tout candidat, à son gré, les convie à l'entendre. — L'opposition, indubitablement, tirera le plus grand parti du droit de réunion ; mais cela n'est pas le motif qui engage les libéraux à le revendiquer ; leur motif est plus élevé ; là encore, ils ne font que lutter pour les principes de 1789. — Au surplus, le Gouvernement a le même intérêt que l'opposition ; avec des adversaires sérieux et honorables, il en a de méprisables et d'ignorants ; en réunion publique, les premiers pourront le battre, mais les autres seront battus. Comme le dit Girardin, avec la liberté de réunion électorale, aucun candidat ne pourrait « surprendre le vote des électeurs par une de ces professions de foi évasives où l'on échappe, par le vague des généralités, à la difficulté des solutions ».

La loi du 6 juin 1868 abrogea enfin, et remplaça, le décret dictatorial du 25 mars 1852, qui, sans réglementer les réunions privées, avait assimilé la réunion publique à l'association, et, conséquemment, interdit toute réunion publique de plus de vingt personnes, sauf approbation préalable du Gouvernement.

L'Empereur avait affirmé au Corps Législatif, en ouvrant la session de 1866, que « l'autorisation de se réunir serait donnée à tous ceux qui, en dehors de la politique, voudraient délibérer sur leurs intérêts industriels et commerciaux ». Mais, quelque usage modéré que le Gouvernement fît de son pouvoir, ce pouvoir était excessif en soi. Il devait disparaître ; tout au moins la loi devait l'amoindrir. Napoléon III céda. Sa lettre du 19 janvier 1867 au ministre d'État contint la promesse d'un projet de loi sur le droit de réunion. Ce projet fut en effet déposé le 13 mars. « C'est une tentative qu'il faut faire, » disait le souverain au député Mathieu (de la Corrèze) ; « si elle ne réussissait pas, on rapporterait simplement la loi ». — Le projet du Gouvernement, rédigé par Rouher, n'était certes pas le projet libéral qu'Ollivier avait espéré, et qu'il eût rédigé lui-même. Il cherchait à reprendre en détail ce qu'il accordait en principe, et il exposait tous ceux qui prendraient part à une réunion publique à commettre une foule de délits involontaires. N'importe, tel qu'il était, il effraya la commission du Corps Législatif. Elle aurait bien voulu « l'enterrer », racontait M. Dollfus ; et, un moment, elle avait cru que l'Empereur désabusé la laisserait faire. « On voit cela au langage des ministres. » La majorité de la Chambre eût approuvé la commission. M. Mathieu, nommé rap-

porteur, eût volontiers mis au feu son rapport. Il essayait de convaincre l'Empereur que rien ne valait le *statu quo* : « Le projet donne au Gouvernement le mauvais rôle, puisqu'il lui accorde la faculté d'empêcher une réunion qu'il trouve dangereuse. La position qui lui est faite par la loi actuelle est bien meilleure ! Quand le Gouvernement autorise une réunion, il fait acte de libéralisme, puisque les réunions ne sont pas permises. Quand elles seront permises, il fera acte d'arbitraire chaque fois qu'il les empêchera ». Raisonnement judicieux. Mais, plus entêté que désabusé, le souverain ne reprit pas sa parole, et le projet vint en discussion. — Émile Ollivier, joué par Rouher, l'admit comme un pis-aller. Mais il déplora que l'Empire, s'il prétendait vraiment à l'épithète de libéral, n'accordât pas le droit dans toute son étendue, et protesta contre « cette loi en faveur du droit de réunion faite par des personnes qui détestaient le droit de réunion ». Au vote, il s'abstint. Irrité de son discours, contraint par l'Empereur, le Corps Législatif vota la loi en maugréant, par 212 voix contre 22. Au Sénat, elle fut combattue par Maupas, et adoptée par 87 voix contre 24.

Quelles en sont les dispositions? — En principe, « les réunions publiques ayant pour objet de traiter des matières politiques ou religieuses continuent à être soumises » à l'autorisation préalable du Gouvernement (article 1er). — Mais il y a d'autres réunions publiques que celles-là : d'abord les réunions politiques en période électorale, c'est-à-dire « à partir de la promulgation du décret de convocation d'un collège pour l'élection d'un député au Corps Législatif » jusqu'au jour de l'élection, ces réunions n'ayant pour objet que la discussion des affaires de l'État, et non celles des intérêts communaux ou départementaux; ensuite, les réunions publiques de tout autre genre, celles qui ne sont ni politiques ni religieuses. Pour toutes ces réunions au contraire, le principe, c'est la liberté : elles peuvent avoir lieu « sans autorisation préalable » (art. 1er). — Mais d'ailleurs, elles sont soumises à des conditions assez rigoureuses, qui sont particulièrement gênantes en ce qui concerne les réunions électorales. « Art. 2. — Chaque réunion doit être précédée d'une déclaration signée de sept personnes, domiciliées dans la commune où elle doit avoir lieu. — Art. 3. Une réunion ne peut être tenue que dans un local clos et couvert. » Trouver sept personnes de bonne volonté qui assument la responsabilité de la réunion, découvrir un local que consente à louer son propriétaire, peu soucieux de partager cette responsabilité, faire une déclaration à l'autorité, cela demande du

temps; or la période électorale est courte: quinze jours; le candidat le plus alerte ne pourra guère se mettre plus d'une fois en communication avec les électeurs de chaque commune. « Art. 4. — Chaque réunion doit avoir un bureau. — Art. 5. — Un fonctionnaire de l'ordre judiciaire ou administratif, délégué par l'administration, peut assister à la séance. » — Enfin, la liberté de réunion, déjà entravée par ces dispositions, est franchement restreinte par d'autres dispositions, qui rendent presque, en fait, au Gouvernement, le pouvoir arbitraire dont il a fait, en apparence, l'abandon. Il conserve en effet la faculté d'ajourner, d'interdire et de dissoudre les réunions qui, théoriquement, sont tenues sans son autorisation ; et ainsi, comme le firent remarquer Ollivier et Jules Simon, les choses restent à peu près ce qu'elles étaient depuis le 2 décembre, puisque toute réunion qui s'occupera, non seulement de politique ou de religion, mais d'élections, de philosophie ou d'agriculture, n'aura pas lieu si l'administration s'y oppose : « Art. 13. — Le préfet de police à Paris, les préfets dans les départements peuvent ajourner toute réunion qui leur paraît de nature à troubler l'ordre ou à compromettre la sécurité publique. — L'interdiction de la réunion ne peut être prononcée que par décision du ministre de l'Intérieur. » Art. 6. — Le fonctionnaire qui assiste à la séance a le droit d'en prononcer la dissolution: 1° si on s'y occupe d' « objets étrangers à la discussion » ; 2° si elle devient « tumultueuse ». Au surplus, en ce qui a trait aux réunions électorales, la loi vient en aide au Gouvernement: elles ne pourront être tenues que « jusqu'au cinquième jour avant celui fixé pour l'ouverture du scrutin » (art. 8); n'est-ce point alors cependant qu'elles sont le plus nécessaires ?

Naturellement, une telle loi suscita les plus vives critiques dans le camp libéral, et à juste titre. Que l'on n'accorde pas la liberté aux réunions politiques et religieuses, soit! il y a à cela une raison d'ordre public qu'on peut déplorer, mais admettre. Mais, pour toutes les autres réunions, quelle liberté accorde-t-on? La liberté qu'on leur accorde n'est plus la liberté, puisqu'en la proclamant, on la supprime, sous prétexte de la limiter. — Les réunions qui ne sont ni politiques ni religieuses, qui en appréciera le caractère ? les agents du Gouvernement; et selon quel criterium? il n'en existe d'autre que leur bon plaisir. Ainsi, toute réunion où l'on parlera littérature ou commerce, en supposant que le Gouvernement n'ait pas jugé bon de la suspendre ou de l'interdire, pourra être brusquement interrompue par eux, sous prétexte qu'un orateur aura effleuré la théologie ou fait allusion

à la question sociale. « Tout citoyen pourra parler, sauf à être condamné au silence par le commissaire de police ou le garde champêtre qui trouvera quelque parole malsonnante dans son discours[1] ». Et, obligé de se renfermer, sous l'œil vigilant d'une police peu éclairée, dans les limites de questions qui n'ont pas de limites, il sera poursuivi, s'il enfreint cette défense, non devant le jury, mais devant la police correctionnelle; il y entraînera peut-être les organisateurs de la réunion; et lui-même, en tout cas, sera passible de peines sévères: la prison, et la privation des droits électoraux pendant quinze ans. — Quant aux réunions politiques électorales, c'est pire. Les règles qui concernent l'organisation de la réunion, bien gênantes déjà s'il s'agit d'une réunion qui n'est ni politique ni religieuse, le sont bien autrement s'il s'agit d'une réunion électorale. Généralement, une réunion du premier genre est préparée longtemps à l'avance, et il n'est point malaisé de rencontrer des gens qui en assurent l'organisation et en assument la responsabilité; il n'en est point de même pour les réunions électorales, à l'organisation desquelles le candidat pressé ne peut consacrer que peu de temps, et pour lesquelles bien des électeurs hésiteront à lui prêter leur concours. Qu'on joigne à cela la faculté, que conserve le Gouvernement, de les suspendre et de les interdire à son gré, comme celles qui ne sont ni politiques ni religieuses, et de les dissoudre, non pas si un orateur sort du sujet à traiter, mais si elles deviennent « tumultueuses »; qu'on se souvienne enfin qu'elles sont interdites de plein droit cinq jours avant l'élection; et l'on reconnaîtra qu'en effet, ainsi que le montraient la gauche et les libéraux, les réunions électorales, quoiqu'en dise la loi, sont moins libres encore que les précédentes, et ne le sont guère plus que les réunions politiques et religieuses, qui, elles, ne le sont pas du tout. Aussi l'opposition, opprimée par la loi, usa-t-elle d'un stratagème pour échapper aux prescriptions de la loi; elle en usa surtout dans les cinq jours qui précédaient le scrutin, pour lui désobéir en fait, sans y contrevenir en droit. Elle tint des réunions politiques, il est vrai, mais non publiques. Vuitry, Président du Conseil d'État, avait dit, à propos du procès des Treize, que toute réunion électorale qui se renfermait dans les limites du domicile privé ne tombait pas sous le coup de la loi : prenant cet argument à son compte, elle en tira assez bon parti. Il n'en restait pas moins que les campagnes électorales étaient rendues difficiles par toutes ces interdictions ou prescriptions, et que la loi de 1868, tout en atté-

1. Taxile Delord, *Histoire du Second Empire.*

nuant la législation brutale de 1852, n'assurait pas loyalement l'exercice du droit qu'elle restaurait.

Cependant, tout hypocrite et tout incomplète qu'elle fût, elle marquait un progrès réel sur le régime antérieur. Comme le disait M. Mathieu à Napoléon III : sauf en ce qui touche aux réunions religieuses ou aux réunions politiques tenues en dehors de la période électorale, elle substituait au principe de l'interdiction le principe de la liberté, au principe de l'autorisation le principe de la surveillance, à l'arbitraire préventif l'arbitraire répressif, qui, étant moins prompt et moins maniable, est aussi moins puissant et moins dangereux ; elle renversait le rôle, au détriment du pouvoir, au bénéfice des citoyens. N'était-ce rien ? Le principe seul eût-il été changé, cela n'eût pas été un profit négligeable ; car forcément, à la longue, les institutions s'harmonisent avec leur principe et obéissent à son impulsion. Mais, en pratique également, la loi de 1868 était avantageuse à la cause libérale ; autrefois, le pouvoir « opérait silencieusement dans l'ombre », maintenant « il devrait opérer bruyamment en pleine lumière[1] ». Ainsi les effets du nouveau principe n'étaient point éventuels, mais immédiats : sous l'Empire libéral, le Gouvernement connaissait au moins une contrainte qu'il ignorait sous l'Empire autoritaire, et les citoyens une tolérance que celui-ci leur avait refusée.

La liberté d'association n'avait pas été supprimée par l'Empire autoritaire : elle n'existait pas avant lui, toute association de plus de vingt personnes étant soumise à l'autorisation préalable du Gouvernement. Il n'avait pas touché aux articles du Code pénal et à la loi de 1834 qui réglementaient sévèrement l'association. Il les avait seulement appliqués avec rudesse ; et, tandis qu'il s'était montré favorable à l'émancipation des sociétés commerciales, parce qu'il était favorable à la liberté économique : étant contraire à la liberté politique, il avait dispersé les associations de toute sorte, spécialement les associations ouvrières ; — ou bien au contraire, les protégeant et enrégimentant, il avait disposé d'elles à son profit, comme il avait enrégimenté pour en disposer, autant que possible, toutes les forces sociales.

Or, le parti libéral réclame, on le sait, la liberté d'association, pleine et entière, pour toutes gens et pour toute œuvre.

En particulier, il se préoccupe des associations d'assistance, des coopératives de production, de consommation et de crédit, et des

1. Émile Ollivier, *Le 19 janvier*.

associations professionnelles. Voilà quelles institutions rendront les plus grands services aux classes laborieuses ; lesquelles, par conséquent, il est le plus urgent d'encourager, et lesquelles reflètent le mieux l'esprit politique dont le régime est animé à l'égard de la démocratie. — Mais, en souhaitant que le Gouvernement s'intéresse au développement de ces institutions, les libéraux s'inspirent du même principe et des mêmes idées qui les portent vers l'association en soi ; du même principe : la liberté ; des mêmes idées, et parmi plusieurs autres, surtout des deux suivantes. D'une part, l'association libre, en reliant les individus, en les excitant à s'entr'aider, place, entre l'égoïsme individuel et le despotisme de l'État, « la foi, la science, la charité,... tout ce qui rapproche les hommes et leur apprend à s'aimer et à se supporter mutuellement ; elle est le ciment des sociétés ; sans elle, la force est la loi du monde ; avec elle, cette loi, c'est l'amour ». D'autre part, l'État, qui nous opprime en agissant trop, est lui-même accablé par l'énormité de sa tâche et de sa responsabilité : seule l'association, qui nous libère, le soulage du même coup, en dérivant, « en quelque sorte, un trop plein d'activité, en le répandant par mille canaux[1] ». — Attaché à ce principe et à ces idées en ce qui concerne les associations ouvrières, dont il s'occupe le plus diligemment, aussi bien qu'en ce qui concerne toutes les autres associations, le parti libéral ne peut donc entendre, à la façon de l'Empire autoritaire, la tâche qui incombe au Gouvernement et le concours qu'il leur doit. Autoritaire ou jacobin, dans son propre intérêt ou même dans l'intérêt des travailleurs, le Gouvernement dépasse son rôle en faisant du socialisme d'État. Forces sociales de toute nature, associations de toute sorte, c'est un mal qu'elles soient sous la coupe du Gouvernement : forces sociales, associations, il faut qu'elles ne dépendent que d'elles ; il faut qu'elles se constituent et se développent librement ; il faut que l'association, qui est aujourd'hui une tolérance, devienne un droit, comme en Angleterre, aux États-Unis, en Belgique et en Suisse ; là est le but immédiat à atteindre. Après cela, que le Gouvernement favorise, en proposant telle loi, en faisant tel décret, en agissant de telle ou telle façon, l'œuvre des associations, et, pour y revenir, de ces associations surtout, associations coopératives et professionnelles, associations d'assistance, qui, améliorant le sort du plus grand nombre et l'incitant au travail, à l'épargne, à la réflexion, rendent le pays plus prospère et répandent l'esprit civique, on l'accorde ; mais c'est tout. Si l'Empire veut sincè-

1. Laboulaye, *Le parti libéral.*

rement le bien de ces associations, il ne peut faire mieux que de leur donner le droit d'association, et, s'il tient à faire œuvre utile, reprenant les choses *ab ovo*, de les reconstituer sur la base de la liberté.

Tous les efforts des libéraux restèrent sans résultat, au moins sans résultat patent et décisif. L'Empire libéral, pas plus que l'Empire autoritaire, n'apporta aucun changement à la législation de l'association.

Cependant, l'Empereur concevait bien qu'il était, comme le soutenait le parti libéral, de l'intérêt du Gouvernement, de se décharger d'une partie de ses fonctions et de sa responsabilité, en laissant une plus grande part à l'activité des associations, en cessant de leur imposer une réglementation aussi étroite, une tutelle aussi jalouse. Sans doute, il n'était pas question pour lui de leur accorder l'autonomie ; les surveiller de près, les inspirer même, cela était trop avantageux pour qu'il y renonçât; mais il pouvait, à défaut d'autonomie, leur concéder une indépendance relative. Aussi bien, en même temps que l'intérêt de l'État, son intérêt, à lui, était là peut-être ; le mouvement vers la liberté d'association semblait réel, et, jusqu'à un certain point, inquiétant : n'était-il pas de bonne politique, au lieu de le combattre, de le régler et de le modérer ? Au surplus, le souverain n'était point, on le sait de reste, hostile, en principe, aux libertés qui n'affectaient pas un caractère proprement politique. Enfin, son penchant pour le peuple, sa sympathie pour les ouvriers, le poussaient à montrer une bienveillance toute particulière à ces associations ouvrières et populaires, mutualités, coopératives, associations professionnelles, qui réclamaient, selon les libéraux, avec les mêmes encouragements, une plus grande liberté. — Aussi continua-t-il d'encourager les anciennes, et en laissa-t-il se créer de nouvelles, tout autant par sincère amour des humbles que par intérêt politique ; aux coopératives surtout, et au système de la participation aux bénéfices, il témoigna beaucoup de sollicitude. D'autre part, en même temps qu'il cherchait à se les attacher par la reconnaissance, à les grouper autour de lui, à leur imposer son influence, il recourait moins volontiers aux droits que la législation lui conférait ; plutôt qu'un maître obéi, il trouvait préférable d'être un guide respecté; il allégeait son autorité pour la rendre mieux supportable. A la fin du règne, son Gouvernement laissait donc plus d'initiative aux sociétés de secours mutuel; favorisait ouvertement, sans les contraindre, les sociétés coopératives de production et de consommation ; tolérait même un certain nombre de ces associations

professionnelles dont il avait, en 1852, traqué les chefs et dispersé les membres. Bref, vis-à-vis des associations ouvrières, il se conduisit, en somme, comme les libéraux lui demandaient de se conduire vis-à-vis de toutes les associations, ouvrières ou politiques, et aussi bien qu'il le pouvait sans changer rien à la législation oppressive que lui avaient léguée les régimes antérieurs; législation qui, d'ailleurs, aujourd'hui encore, subsiste en principe, bien que chancelante et vermoulue. — Même, il n'eût pas répugné probablement à modifier cette législation, toujours au bénéfice des associations ouvrières, comme la loi de 1884 l'a fait pour les associations professionnelles, comme on le tente, en ce moment, pour les coopératives. Mais il n'était pas un jurisconsulte; il avait besoin d'hommes pratiques qui missent leurs soins à réaliser ce qu'il rêvait; or, ceux qu'il avait autour de lui souriaient avec scepticisme, et ne le voulaient pas sincèrement; et il n'avait plus l'énergie de vaincre leur sourde résistance. Il s'en plaignait, parfois, mais sans passer aux actes. « Le Conseil d'État », disait-il à Darimon, « renferme certainement une foule d'esprits éclairés ; mais les réformes l'effraient. Il a toujours quelque texte de loi à m'opposer. J'aurais fait plus pour les classes ouvrières si j'avais rencontré dans le Conseil d'État un puissant auxiliaire ».

Si la bonne volonté du souverain ne produisit pas des résultats qu'on puisse mettre en balance avec les effets de la législation draconienne que le régime conservait ; si, somme toute, le parti libéral échoua, ou à peu près, sur ce point ; si ce droit essentiel, le droit d'association, il ne l'obtint pas de l'Empire, qui, d'ailleurs, n'était pas coupable de l'avoir confisqué, — au contraire il obtint de lui, ou peu s'en faut, cette liberté qu'au lendemain du Coup d'État, le Prince-Président avait confisquée, et qui n'est pas moins essentielle : la liberté de la presse. — Mais, avec cette liberté, la Presse devient, pour ainsi dire, le quatrième Pouvoir de l'État. Elle intéresse tout autant le fonctionnement du Pouvoir Exécutif, qui, sans cesse, doit compter avec elle. Mais elle n'est plus seulement comme un rouage de ce Pouvoir, elle n'est plus seulement une force sociale qu'il a en main : elle traite avec lui d'égal à égal. C'est pourquoi il n'est plus possible d'étudier la Presse *à l'occasion* du Pouvoir Exécutif; il faut consacrer un chapitre spécial au Pouvoir Exécutif et à la Presse.

CHAPITRE VI

LE POUVOIR EXÉCUTIF ET LA PRESSE

I. — *Réveil de la presse* coïncidant avec le réveil de l'opinion. Pourquoi elle revient en faveur. La garantie des garanties. Ce qu'elle doit être..... p. 630
II. — *Théories sur le régime de la presse.* — Théorie de la législation préventive et de la répression administrative ; donc le *statu quo*. Rouher. Adversaires, soit libéraux, soit même impérialistes. — Théorie de la liberté réglée et de la répression judiciaire. Principes : liberté, mais non impunité ; pas de délits d'opinion, seulement des délits de droit commun. Poursuites ; par qui ? Poursuites et peines ; contre qui ? Compétence : « Qui jugera la presse la possédera » ; selon l'opinion générale des libéraux, substitution du jury aux tribunaux correctionnels ; excellence du jury. Réformes corrélatives : brevets d'imprimeur ; allègement des charges fiscales ; question des comptes-rendus des Chambres. Critique de cette théorie : cote mal taillée. — Théorie de la liberté absolue : ni prévention, ni répression ; la répression est toujours inefficace : tout ou rien. D'ailleurs, innocuité de la presse. — L'Empereur d'abord réfractaire à toute réforme..... p. 633
III. — *Le Gouvernement et la presse de* 1859 *à* 1868. — Modifications par des textes. — Presse de Gouvernement et d'opposition. — Conduite, généralement hostile et brutale, du Gouvernement..... p. 660
IV. — *Loi du* 11 *mai* 1868. — Etude. Préparation et discussion ; mécontentement des Chambres. — Réformes essentielles : disparition de la législation préventive ; répression exclusivement judiciaire. *Statu quo* en matière de délits d'opinion, de diffamation, de pénalités et de compétence. Réformes secondaires et insuffisantes : brevets, charges fiscales, comptes-rendus. — Critique. Selon les libéraux, loi incomplète, mais loi de progrès incontestable. Effets : réorganisation de la presse d'opposition. Selon les impérialistes : grands dangers ; l'énergie du pouvoir suffira-t-elle à les conjurer ? Réponse des libéraux : ils étaient inévitables et seront passagers ; le Gouvernement d'opinion et la liberté des discussions..... p. 664

La presse non périodique est traitée à la fin de l'Empire comme elle l'était au début : en principe, elle est absolument libre ; toutefois, sa liberté reste soumise à diverses restrictions, de fait ou de droit, dont la principale provient de l'obligation du brevet pour tout imprimeur ou libraire. Mais la législation de la presse est proprement la législation de la presse périodique, spécialement des journaux politiques et français. C'est cette législation-là qui a

passionné l'opinion et subi des remaniements considérables ; c'est de cette presse et de ces journaux qu'on parle implicitement quand on parle de « la presse ».

I

De Tocqueville a dit, de la presse tumultueuse et brutale : « Elle ne crie si haut que parce que son auditoire devient sourd, et c'est cette surdité du public qui un jour permet de la réduire impunément au silence ». A la veille du coup d'État, la lassitude de l'opinion avait ainsi poussé la presse à tous les excès de langage; au lendemain du coup d'État, l'opinion rassurée l'avait ainsi abandonnée et laissé bâillonner par le pouvoir. Elle avait trop connu ses vices pour ne point lui montrer de rancune. Elle avait trop senti les dangers de son règne pour ne point proclamer sa déchéance, au risque d'être injuste et de mal reconnaître ses bienfaits. Mais la peur ne raisonne pas; il semblait, à cette heure, qu'on ne pouvait lui faire subir un traitement trop rigoureux.

Il fallut, pour qu'on revînt sur une condamnation aussi sévère, que la servitude de la presse en fît souhaiter la liberté. Alors, on comprit, mieux qu'autrefois, que le droit d'écrire et d'imprimer est, parmi les droits individuels, un de ceux qu'il est le plus néfaste d'abandonner, parce que la presse, mise en mouvement par le jeu des efforts individuels, est la condition essentielle des progrès de la civilisation, et que la presse périodique, en particulier, qui propage toutes les idées et soutient tous les droits, est la condition essentielle et la garantie suprême de la liberté.

La presse est la suprême garantie de la liberté, de toutes les libertés. — La liberté individuelle proprement dite, ou mieux, la sûreté individuelle, c'est-à-dire la juste application des lois aux individus et la bonne administration de la justice, la presse les garantit. Elle dénonce les arrestations arbitraires, soutient l'innocent, flétrit le coupable, critique les arrêts des magistrats, bref vient en aide aux juges contre l'opinion, à la loi contre les juges. Ayant garanti la liberté des personnes, elle garantit également la liberté du travail et des biens: la liberté et le développement du travail, car elle combat les privilèges et les prohibitions, et appelle sur les besoins du commerce et de l'industrie la sollicitude des pouvoirs publics; la liberté et la conservation des biens, car elle les défend

contre les spoliations générales et particulières, proteste contre les impôts ruineux et donne aux actionnaires le seul moyen de contrôle sur les associations. — Mais surtout, la presse libre est la suprême garantie des libertés politiques, et, celles-ci étant elles-mêmes la garantie des libertés civiles et primordiales du citoyen, elle est, comme on l'a dit, la garantie des garanties. « Point de liberté de la presse, point de liberté politique[1] ». On doit admettre que la liberté de la presse est indispensable au Pouvoir Législatif, si l'on veut qu'il ait une action sur le pays ; au pays, si l'on veut qu'il ait une action sur le Pouvoir Législatif. Les Chambres dont les discussions ne parviennent point au pays, n'ont pas à faire fond sur un peuple ignorant de ses propres affaires, et sont désarmées devant le Pouvoir Exécutif ; les représentants sont bien faibles, que ne soutiennent pas les représentés : « Il faut », disait de Villèle en 1817, « il faut que cette tribune conquière la liberté de la presse, ou qu'elle soit elle-même réduite au silence par l'asservissement de la presse ». « Si la Chambre », disait de même Fiévée, « livrait la presse à un autre Pouvoir, elle se livrerait elle-même, car elle est le seul des trois Pouvoirs qui ne soit rien sans l'opinion ». Et, d'autre part, il n'importe pas seulement aux Chambres que le pays, renseigné sur leurs travaux, les soutienne dans leurs luttes ; il leur importe aussi que la presse les renseigne sur les vœux du pays ; en ce sens, Chateaubriand proclamait avec raison « qu'il n'y a point de Gouvernement représentatif sans la liberté de la presse, puisque ce Gouvernement est un Gouvernement d'opinion, et que personne ne connaît l'opinion si elle n'a pas d'organes ». Ainsi, grâce à la presse, le suffrage universel s'éclaire sur ses intérêts, sur les affaires de l'État, du département et de la commune, et sur la conduite de ses élus. « Qu'est-ce que le suffrage universel s'il n'est pas éclairé? et comment l'éclairer sans journaux[2] ? » « Une presse politique vraiment libre », voilà la première mesure qu'exige « le défaut de lumières des électeurs[3] ». Ainsi, grâce à la presse, les élus, de leur côté, sont éclairés sur l'état d'esprit de la nation ; ils conservent le contact avec elle ; ils la conseillent et l'influencent, ils ne la forcent pas. Ainsi, au total, le pays agit sur le Pouvoir Législatif, le Pouvoir Législatif réagit sur le pays, et la presse est le truchement qui se préoccupe à toute heure de maintenir entre eux, ou de rétablir, un

1. De Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France*, ch. XI.
2. Laboulaye, *Le parti libéral.*
3. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*

accord nécessaire, faute duquel les Chambres combattent en vain pour la liberté dans un pays qui les renie ou les dédaigne.

Enfin, est-il besoin de rappeler que la presse est la grande force éducatrice et sociale qui vulgarise les résultats des sciences et le culte des arts, qu'elle éveille la faculté de penser, et qu'elle a droit, à ce titre, au respect de tous ceux qui respectent la pensée ?

Voilà ce que l'on commençait à dire de la presse au bout de dix années de silence, voilà quel éloge enthousiaste en faisaient les écrivains autorisés du parti libéral. Sans doute leur confiance était excessive et leur enthousiasme ingénu. Mais cependant, ils exprimaient des vérités profondes et certaines, auxquelles il convient d'adhérer. Au surplus, si les ombres manquent un peu au tableau, il faut ajouter : qu'ils étaient excusables d'insister aussi complaisamment sur les avantages de la liberté quand ils souffraient des inconvénients de l'oppression ; que ceux-ci et ceux-là apparaissaient alors comme plus grands qu'aujourd'hui, la situation étant toute autre ; et qu'enfin les théoriciens apportaient, pour la plupart, à la théorie, quelques prudentes restrictions, quand ils passaient à la pratique.

Étant si favorables à la presse, ils comptaient surtout sur elle pour faire l'éducation politique de la nation. A cet effet, leurs désidérata étaient les mêmes; ils voulaient qu'elle eût la plus grande expansion, afin de rendre les plus grands services, et cela à tous les points de vue : que les journaux fussent d'un grand format, très bon marché et très nombreux. — Les journaux d'un très grand format insèreraient, pour remplir leurs vastes colonnes, tous les éléments d'une discussion, rapports, discours, textes de lois ; par là, impartiaux malgré eux, ils permettraient au lecteur consciencieux d'avoir une opinion personnelle et réfléchie. Il est déplorable que le fisc ait imaginé le timbre de proportion, « qui empêche le journal de grandir[1] ». — Seule une presse bon marché pénétrera dans les masses populaires et y portera la bonne parole ; et, pour que les journaux soient peu coûteux, il ne suffira pas que le prix de revient s'en abaisse, il sera nécessaire également de diminuer les charges fiscales qui pèsent sur eux. — Enfin, il est à souhaiter que la presse soit nombreuse, « assez nombreuse pour représenter les nuances diverses de l'opinion, et pour se faire ainsi équilibre à elle-même[2] ».

Libre dans son expansion, la presse nombreuse et puissante ne

1. Laboulaye, *Le parti libéral.*
2. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*

peut effrayer que les gens timorés et les partis malhabiles. La presse est bonne pour l'offensive, mais tout autant pour la défense. A qui attaque par la presse, on répond par la presse. La presse sert les minorités à l'égal des majorités, les partis conservateurs à l'égal des partis avancés. Au lieu de maudire la presse, qu'ils en usent, les vaincus, pour vaincre à leur tour ! La concurrence est loyale. La presse, en définitive, fera triompher ceux qui le mériteront par leur activité, les plus intelligents et les meilleurs.

II

Bien que le besoin d'une presse libre fût de ceux que l'opinion ressentît le plus, dans les dernières années du Second Empire, la liberté de la presse était loin de rallier tous les suffrages ; elle rencontrait les plus vives résistances, et d'ailleurs, elle était comprise de façons bien diverses. En somme, trois théories principales se trouvaient en présence ; c'est d'ailleurs à l'une des trois que peut toujours se ramener, dans un État moderne, le régime appliqué à la presse périodique : la théorie de la législation préventive et de la surveillance gouvernementale, la théorie de la liberté réglée, la théorie de la liberté absolue.

Le régime de 1852 était une application de la première théorie. Il prévenait les excès de la presse, et les réprimait, autant que possible, administrativement. Il embrigadait la presse, ou la mettait à la discrétion du Gouvernement. Il lui refusait la liberté, puisqu'il la soumettait à l'arbitraire. Il mettait en œuvre enfin les préceptes et les formules du « despotisme éclairé » ; et tous ceux qui acceptaient ces formules ou ces préceptes, tous ceux qui prônaient la législation préventive et la répression gouvernementale, bref le système du « bâillon officiel », en réclamaient le maintien intégral.

Rouher était un partisan convaincu de ce régime préventif et de cette sorte de répression. Forcé de céder à l'Empereur, quand celui-ci se décida pour les innovations libérales, il lui écrivait encore, quelques mois après sa défaite : « Le pays ne veut pas de la liberté de la presse », c'est un « ferment révolutionnaire » qu'il redoute avec raison [1]. Il disait, non sans quelque justesse, que les magistrats

1. Lettre à l'Empereur, 27 septembre 1867.

correctionnels étaient impuissants à réprimer les délits de presse, *a fortiori* les jurés. A l'amendement des 42, qui posait en principe la compétence du jury, il faisait cette réponse : qu'il faut choisir entre la liberté complète et le pouvoir discrétionnaire du Gouvernement. Pour lui, son choix était fait.

Cependant, il avait à soutenir le choc de maints adversaires, et de nombreuses défections se produisaient dans les rangs de ses amis.

Bien entendu, les républicains, les orléanistes, les opposants de toute nuance menaient l'assaut contre le décret-loi du 17 février 1852; bien entendu, les libéraux, quels qu'ils fussent, qui se souciaient d'accorder leur programme avec leurs principes, en blâmaient énergiquement l'esprit, en poursuivaient ardemment l'abrogation. — Le droit d'imprimer librement est un droit individuel, au même titre que le droit de penser et de parler librement. Il a toujours été reconnu pour tel, et il est implicitement garanti comme tel par l'article 1[er] de la Constitution, avec les autres grands principes proclamés en 1789. Cependant le décret organique du 17 février l'a restreint, on sait de quelle manière et à quel point ; ainsi que d'autres décrets ont porté atteinte au droit de réunion et au droit d'association, il a, lui, porté atteinte si gravement à ce droit essentiel, qu'il l'a presque supprimé. Cette suppression ne se peut souffrir. Cette violation d'un droit de pareille nature et de pareille importance ne saurait être plus longtemps tolérée. — D'autre part, qu'est-ce que « les avertissements, les suspensions et les suppressions infligées par la voie administrative », sinon la violation formelle de ce principe fondamental de toute justice : « Nul ne doit être juge et partie [1] ? ». Or, « rendre le pouvoir juge et partie en matière de presse, c'est mettre, quoi qu'on fasse, la presse à la merci du pouvoir [2] ». Et cette servitude peut perdre l'État ; cette servitude est funeste à la presse, qui, étant servile, est avilie, et funeste au pays que la presse joue et dupe, d'accord avec le pouvoir. — Tant au point de vue de la liberté que de la justice, tant au point de vue des droits individuels que de l'intérêt général, les libéraux étaient fondés, par conséquent, à s'acharner contre l'œuvre de la dictature.

Mais ils n'étaient pas les seuls à la critiquer. Des impérialistes éprouvés, et non des moindres, en venaient à se prononcer contre elle : Latour-Dumoulin, par exemple, et de Persigny, pour les motifs les plus divers. — Latour-Dumoulin, directeur général de

1. Girardin, *La Presse*, 23 janvier 1864.
2. Prévost-Paradol, *La France nouvelle*.

la presse dans les premières années du règne, connaissait mieux que quiconque le décret de 1852, pour l'avoir sévèrement appliqué. En 1866, il en demandait, lui aussi, l'abrogation, à la tribune du Corps Législatif. Il n'avait point, disait-il, varié dans son opinion ; mais le décret organique avait tous les caractères d'une législation d'exception : fait pour une situation exceptionnelle, il n'avait plus de raison d'être, du moment que la situation avait changé. « Selon lui, utile au lendemain d'un coup d'État, une loi d'exception ne pouvait plus, dix ans après, être appliquée dans ses dispositions rigoureuses sans froisser le sentiment public [1] ». — En l'appliquant ainsi, soutenait-on d'autre part, le Gouvernement impérial s'attirait en effet plus d'inimitiés qu'il n'écartait d'offenses. Sa rigueur semblait du despotisme, sa tolérance de la faiblesse ou de l'ironie ; et le peu de liberté qu'il laissait « était la pire, car elle servait à dire « qu'il n'y avait point de liberté [2] ». — A la responsabilité d'interdire telle publication, le Gouvernement joignait la responsabilité plus lourde de permettre telle autre. Ayant la faculté de surveiller toutes les feuilles et de s'immiscer incessamment dans leur rédaction, il donnait, semblait-il, une tacite approbation à tous les écrits qu'il y laissait se produire ; et chacun pouvait donc le blâmer à propos d'un article, quel qu'il fût, qu'il tenait pour malséant. — Au moins, si le Gouvernement, chargé d'une telle responsabilité et pourvu d'une telle puissance, avait usé fermement de cette puissance, il eût allégrement porté cette responsabilité. Il en était ainsi dans les premières années du régime. Le système était arbitraire ; il valait avec un Gouvernement fort ; il perdait son effet avec un Gouvernement amolli. Le contraste était grand sans doute entre le caractère exceptionnel de ce système et la situation normale dans laquelle on se trouvait maintenant : il était bien plus grand et bien plus regrettable encore entre « le caractère arbitraire » de la législation et « la faiblesse du ministère, depuis le retour aux pratiques parlementaires ». Aussi l'opinion, qui voyait autrefois sans émotion des hommes d'État de tempérament autoritaire maintenir dans la presse une discipline réfléchie, s'irritait des tergiversations maladroites, des taquineries mesquines, des sévérités déconcertantes de gouvernants irrésolus ; « car on supporte peut-être plus aisément le despotisme entre les mains de la force qu'entre celles de la faiblesse [3] ». Ainsi, chaque jour, en reprochant au Gouvernement

1. Girardin, *La Presse*, 12 janvier 1864.
2. *Ibid.*, 23 janvier 1864.
3. De Persigny, *Mémoires*.

ce despotisme, elle s'apercevait mieux de cette faiblesse ; et, en fin de compte, il était dénigré pour celui-là et discrédité par celle-ci. — Il faut dire, au surplus, que, si les ministres usaient mal de leurs pouvoirs dans l'intérêt du Gouvernement de l'Empereur, ils en usaient abusivement dans leur intérêt personnel. Cela est tout différent, et l'Empereur, dans ces conditions, n'avait point lieu de s'intéresser au maintien de ces pouvoirs. — Au total, et pour des raisons diverses, dont les principales étaient tirées, non pas, comme celles des libéraux, de considérations générales et désintéressées, mais égoïstes et contingentes, beaucoup d'impérialistes s'accordaient avec eux pour détruire l'œuvre de 1852, et, nonobstant Rouher et ses fidèles, y substituer une législation moins étroite et moins arbitraire.

Impérialistes radoucis, libéraux et républicains, étaient aussi d'accord, la plupart, pour adopter la deuxième théorie que l'on peut soutenir sur le régime de la presse, celle de la liberté réglée. Liberté, certes, mais non pas impunité, tel était leur principe ; et telle était la thèse que soutenaient, par exemple, Ollivier, Thiers, Laboulaye, Prévost-Paradol, Jules Simon. « Il faut », écrivait Prévost-Paradol, « que la presse soit libre sans être impunément anarchique, et contenue sans être asservie ».

Ainsi, le premier point à obtenir, c'est que nulle législation préventive ne fasse obstacle au droit, qui appartient à chaque citoyen, de fonder un journal, et « d'y défendre, seul et contre tous, ce qu'il croit être la justice et la vérité [1] ». Sous quel prétexte gênerait-on son énergie ? sous quel prétexte l'empêcherait-on d'écrire ? sous quel prétexte l'empêcherait-on d'imprimer ? Que l'usage de la presse soit libre : il convient seulement d'en réprimer les abus. Sans quoi, de quelque nom qu'on l'appelle, c'est l'arbitraire qui règnera, et non plus la liberté. — Et, bien entendu, quand on parle de réprimer les abus de la presse, c'est de répression judiciaire qu'il s'agit. L'administration n'a point à remplacer les juges dans leur tâche habituelle de juger et de punir. Seule la répression judiciaire est impartiale, seule elle est juste. La répression administrative n'est que de l'oppression.

Mais toutefois, comme on le répète avec Laboulaye, « les amis de la liberté ne demandent pas l'impunité ». « Quand je dis liberté, je ne dis pas impunité », déclarait également Thiers à la tribune du Corps

1. Laboulaye, *Le parti libéral.*

Législatif. L'impunité de la presse conduit vite aux révolutions. La France fait bien de lui rendre la parole ; mais elle doit se souvenir de ses excès de langage. Pour la paix du pays et pour l'honneur même de la presse, il est bon que son langage soit libre, réellement libre, mais que les tribunaux répriment fermement ses excès. — Maintenant, où finit l'usage, où commence l'abus ? voilà la grosse difficulté ; quand existe le délit ? telle est précisément toute la question. A l'ordinaire, on répond qu'il n'y a point de délit possible, tant que l'écrivain défend ou attaque des idées ; qu'il y a délit ou crime possible, au contraire, lorsqu'il provoque à certains actes ou attaque certaines personnes ; bref, il n'y pas de délits d'opinion : il n'existe que des délits ou crimes de droit commun.

Pas de délit d'opinion, disent les partisans de la liberté réglée. Punir les opinions, ce serait punir la pensée, ce serait persécuter la conscience. Pas plus que l'hérésie religieuse, l'hérésie politique n'est un crime. L'homme se trompe souvent, mais il a le droit de se tromper. Dans ces conditions, il est inique de poursuivre les opinions ; mais aussi bien, il serait impossible de les frapper. Car, en admettant qu'il y eût des opinions délictueuses, comment les définirait-on ? Les opinions sont choses si complexes, changeantes et subjectives, qu'on ne saurait caractériser les opinions délictueuses ni les opinions permises. Le Gouvernement qui l'essaye n'est plus seulement l'adversaire de la pensée : n'ayant point de criterium à appliquer, il frappe au hasard, sans règles et sans suite, follement et inutilement. Il ne préside pas même à la répression sans quartier, injuste, mais efficace ; il préside véritablement à la dispensation de l'arbitraire. — Parmi ces délits indéfinissables et imaginaires qu'a cependant prévus, à défaut de mieux, la législation dictatoriale, et qui font injustement peser sur la presse la menace d'une répression arbitraire, il n'en est point de plus mal défini, et qui, par conséquent, livre mieux la presse au bon plaisir du pouvoir et des magistrats, que le délit « d'excitation à la haine et au mépris du Gouvernement ». Imaginé par la loi de réaction de 1822, il a été depuis conservé dans nos codes. La formule, outre qu'elle dénie un droit qu'il faut revendiquer, celui de critiquer le Gouvernement et de le flétrir, s'il mérite critiques et flétrissure, est lâche et vague, et partant dangereuse ; dangereuse pour la presse, sans nul doute, et parfois pour le Gouvernement lui-même, selon la conscience des juges. Empêcher un écrivain d'exprimer une opinion défavorable au Gouvernement, cela est déjà haïssable, car les opinions sont libres ; cela est d'autant plus odieux que le châtiment est mieux

assuré quand la critique est plus justifiée. Mais aussi il est périlleux pour le Gouvernement de réclamer ce châtiment à la justice ; car les magistrats pourront évidemment interpréter d'une façon très large les termes imprécis de la loi, et condamner l'écrivain, lors même qu'il n'aura pas réellement commis le délit qu'on lui reproche, de telle sorte que l'imperfection de la loi sera doublée de l'iniquité des juges ; mais ils pourront également, pris de scrupules méritoires, interpréter strictement cette loi déplorable, et absoudre l'écrivain que le Gouvernement aura traduit devant eux : alors, qui sera confondu, sinon le Gouvernement lui-même, à qui l'autorité judiciaire aura donné une leçon de modération et d'équité ? De toute façon, un délit dont la poursuite aboutit à la confusion du Gouvernement ou à l'injuste condamnation d'une opinion et d'un homme doit disparaître de notre législation. — Il doit en disparaître ; et aucun délit d'opinion ne doit y trouver place. Oui, il faut l'affirmer, « de quelque manière qu'elle se produise, convenable ou inconvenante, modérée ou passionnée, outrageante ou mesurée, une opinion est inviolable »[1] ; et, comme on n'a ni le droit de la poursuivre, ni le moyen de l'atteindre sûrement, on obéira tout la fois, en rayant de nos codes les délits d'opinion, à la justice et au bon sens.

Mais si la presse, « qui n'est qu'une parole agrandie[2] », ne peut commettre des délits d'opinion que ne commet pas la parole, dans un pays où règne la liberté des paroles avec la liberté des pensées, elle peut commettre au moins tous les délits ou crimes de droit commun dont la parole peut s'y rendre coupable ; et, pas plus qu'elle ne saurait être inculpée de délits spéciaux et factices, elle ne saurait être soustraite aux peines qu'elle encourt, tout aussi bien que la parole elle-même, pour des délits ou crimes de droit commun. Autrement dit, le même traitement doit être appliqué à la parole dite ou imprimée. Celle-ci doit être aussi libre que celle-là ; mais, comme celle-là, elle doit être frappée si elle trouble l'ordre par des actes que punit la loi, comme étant délits ou crimes de droit commun, de quelque façon qu'ils soient commis. — Maintenant, quel est le cas où la presse commet un acte répréhensible selon le droit commun ? et quel critérium convient-il de chercher, pour distinguer, en ce qui concerne la presse, le délit d'opinion du délit ou du crime de droit commun ? En principe, il n'en existe qu'un, qui est le suivant : la presse commet un délit ou un crime de droit commun, c'est-à-dire un acte

1. Émile Ollivier, *Le 19 janvier.*
2. Ed. Laboulaye, *Le parti libéral.*

répréhensible, quand elle commet un acte, ou est complice d'un acte, qualifié, par la loi, crime ou délit. En fait, il y a deux cas dans lesquels ce critérium s'applique ; il y a deux sortes d'actes, selon cette règle, pour lesquels la presse doit être frappée : la provocation à un crime ou délit ; la diffamation ou l'injure.

Le journal doit être frappé, qui « provoque directement à la perpétration d'un fait qualifié, par la loi, crime ou délit, lorsque cette provocation est suivie d'effet [1] ». Évidemment, ce n'est plus alors un délit d'opinion que commet ce journal ; c'est bien un délit ou un crime de droit commun auquel il participe, en qualité de provocateur, tout de même que celui qui le perpètre, en qualité de principal auteur ; et partant, il tombe, comme celui-ci, sous la vindicte de la loi. Et cette inculpation a le mérite, non seulement d'être légitime dans son principe, mais aussi d'écarter tout arbitraire dans l'application ; car la définition qui punit « toute provocation à commettre un acte qualifié crime ou délit par la loi » est, comme le fait remarquer Prévost-Paradol, la seule « irréprochable par sa clarté et sa justesse ».

Quant à la diffamation ou à l'injure, c'est bien là également, sans contredit, un délit de droit commun ; car la liberté des opinions, si large qu'on la veuille, ne saurait être la liberté de la diffamation, ni aller jusqu'à l'injure. La loi punira donc la diffamation et l'injure par la presse comme elle punit la diffamation et l'injure par la parole, comme elle punit tous les délits ou crimes de droit commun, de quelque manière qu'ils se produisent.

Mais ici, une grave question se pose, celle de la preuve. Actuellement, la preuve par témoins de l'acte dénoncé est seule interdite à l'écrivain poursuivi. Mais la preuve par écrit, « la preuve qui résulte de l'acte public, de l'acte signé par le fonctionnaire, d'un jugement, d'un acte authentique, que vous pouvez toujours jeter à la face [2] » du plaignant, est des plus difficiles à fournir, impossible même dans la plupart des cas. Par conséquent, on peut dire que, d'une façon générale, la preuve n'est pas admise contre le diffamé. Or, là est précisément la question : doit-elle l'être, ou ne l'être pas ?

En prouvant qu'il n'a pas diffamé ou injurié à tort, le journaliste qui a diffamé ou injurié atténuerait sa faute, ou même justifierait pleinement son acte : doit-il donc être admis à prouver qu'il n'a pas calomnié ? Les partisans de la liberté réglée répondent généralement par l'affirmative, et se plaignent que la loi consacre la théorie con-

1. Emile Ollivier, *Discours du 3 février* 1868.
2. Comte Portalis, *Rapport à la Chambre des pairs.*

traire. Oui, pour la plupart d'entre eux, il faut reconnaître à l'écrivain le droit de faire la preuve de la véracité de ses assertions ; lui refuser ce droit, c'est nuire à la découverte de la vérité, c'est-à-dire à l'intérêt général ; mais c'est aussi nuire injustement à l'écrivain, et au diffamé lui-même. Avec ce système, en effet, qui empêche la lumière de se produire, l'écrivain est puni de la même peine, s'il a dit une vérité nécessaire et démasqué un fourbe, que s'il avait répandu d'odieux mensonges et vilipendé un bon citoyen, et il est condamné pour avoir rempli sa mission comme il le serait pour y avoir manqué ; et, d'autre part, l'honnête homme diffamé ne retire aucun profit de la condamnation du diffamateur, et le jugement qui condamne celui-ci ne donne à celui-là qu'une vaine satisfaction, « puisqu'il établit seulement ce qui était déjà connu de tout le monde : à savoir que l'allégation déférée au tribunal était en effet diffamatoire [1] ». — Donc, la conclusion s'impose : en principe, et sauf certaines réserves, il est urgent d'inscrire dans la loi la faculté de faire la preuve par témoins de l'imputation diffamatoire.

Dans la pratique, il conviendra seulement, de l'avis de beaucoup, de faire une distinction importante, et d'apporter quelque adoucissement à la rigueur du principe. — Ainsi le duc de Broglie déclare, lui aussi, qu' « il ne faudrait pas hésiter à rétablir les dispositions de la loi de 1819 qui soumet à la preuve des faits, en cas de plainte, le fonctionnaire public attaqué ». — Quant à l'accusation lancée contre un particulier, il reconnaît qu'il est fâcheux, à tous les points de vue, que le tribunal la punisse machinalement, sans se soucier de savoir si elle est calomnieuse, ou simplement diffamatoire ; mais il ne va pas jusqu'à donner au diffamateur le droit absolu de faire la preuve des faits qu'il a produits ; il ne lui donne ce droit que si le diffamé y consent ; et à celui-ci au contraire, il donne « le choix de poursuivre sur l'un ou l'autre chef », diffamation ou calomnie, « mais à charge pour lui, lorsqu'il poursuit en calomnie, de supporter la preuve des faits, et de confondre le calomniateur en le mettant au défi ». En somme, le résultat sera le même ; l'écrivain condamné pour diffamation, celui, par conséquent, dont le diffamé n'aura pas osé affronter les accusations, sera moralement absous ; et l'honnête homme qui aura fait condamner son diffamateur pour calomnie sera lavé de tout soupçon, et se relèvera dans l'estime publique.

Car enfin, tous les esprits libéraux sont d'accord : le système actuel opprime injustement ou frappe inutilement. Quand l'offense est

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*

connue de tous, il importe que le jugement éclaire complètement l'opinion sur sa réalité ou sa fausseté, il importe pour tout le monde qu'il proclame nettement où est l'honnête homme, où le coquin.

Ayant ainsi défini pour quels actes la presse est punissable, les partisans d'une sage liberté se demandent comment la justice sera saisie, par qui la punition sera demandée. — La réponse varie suivant l'acte punissable.

Si cet acte est une provocation à un crime ou délit, et partant, un délit ou un crime contre la chose publique, c'est au Gouvernement, représenté par le chef du parquet, d'engager la poursuite sous sa responsabilité. Bien souvent, à vrai dire, le Gouvernement intervient pour son compte, quoiqu'il se targue toujours d'agir au nom de la société, à peu près de la même façon que lorsqu'il poursuit un délit d'opinion. « Un procès de presse est une lutte entre un ministère et un écrivain, et non point une lutte entre cet écrivain et la justice [1] ».

Mais si l'acte punissable est une diffamation, calomnieuse ou non, peu importe, la réponse est différente, au moins selon la grande majorité des auteurs et des hommes politiques. En matière de diffamation, il va sans dire que c'est aux diffamés de poursuivre, chacun étant juge évidemment du préjudice que la diffamation lui porte et de l'intérêt que peut lui procurer la condamnation du diffamateur.

Toutefois, de Persigny proposa un jour au Conseil des ministres une doctrine tout autre, que Napoléon III était enclin à admettre, mais qu'il désapprouva tout aussitôt, en voyant Baroche la combattre, Rouher approuver Baroche, et Troplong hocher la tête avec dédain. Cette doctrine, que soutenait Persigny, remettait à l'action publique le droit de poursuivre la répression des délits de diffamation et d'injures comme de tout autre crime ou délit. — D'après lui, la justice ne devait point attendre la plainte du diffamé pour punir le diffamateur ; le ministère public, représentant et porte-paroles de la société, devait traîner le diffamateur devant le tribunal comme n'importe quel délinquant. Là comme en toute matière, il lui appartenait de faire respecter les lois ; n'est-il pas « contraire à l'esprit de notre droit de... condamner à rester silencieuse et contristée devant le malfaiteur impuni... cette magnifique institution du ministère public... cette magistrature qui honore notre pays », tout simplement « parce que le tort qui vous a été fait a été commis par la voie de la presse ? » — Au surplus, cette intervention du ministère public

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*

sera plus nécessaire que jamais, le jour où, comme il en est question, on aura rendu à la presse plus de liberté. En effet, le premier usage que fera la presse de cette liberté nouvelle sera d'insulter, de diffamer, de calomnier. L'opinion ni le Gouvernement ne sauraient cependant « légitimer un régime de personnalités grossières... qui finirait par abaisser notre pays au niveau du Bas-Empire ». Or la justice n'empêchera ce régime de s'établir qu'en frappant sans pitié les insulteurs, les diffamateurs, les calomniateurs, qu'en sévissant rigoureusement contre les professionnels du scandale ; et elle ne pourra sévir et frapper que si elle est saisie à propos de la moindre diffamation et de la plus légère offense. Mais précisément « l'expérience est faite depuis longtemps : il est aujourd'hui bien démontré que, sur cent cas de diffamations ou d'injures graves, il y en a à peine un qui soit l'objet de poursuites ». Il faudra donc que la vigilance du parquet remédie à cette mollesse des particuliers, et donne à la liberté les moyens de s'établir, en poursuivant la licence. — Dès à présent il faut et il suffit, pour consacrer ces vues, de supprimer de nos codes les restrictions que la loi du 26 mai 1819 impose à l'action publique en matière de presse. D'après les articles 2, 3, 4 et 5 de cette loi, les délits contre les chefs des Gouvernements étrangers, les Cours, Tribunaux et autres Corps constitués, ne peuvent être poursuivis que sur la plainte ou à la requête du chef du Gouvernement, ou du Corps offensé ; les délits contre les personnes : dépositaires ou agents de l'autorité publique, diplomates étrangers accrédités auprès du souverain, et simples particuliers, ne peuvent l'être que sur la plainte de la personne diffamée. Pour toutes les raisons, pratiques ou théoriques, qui viennent d'être données, s'impose la suppression de ces restrictions à l'action publique, l'abrogation de ces dispositions maladroites de la loi de 1819. — De Persigny ajoutait que, si l'Empereur adoptait ces vues, les Chambres et le pays s'y rallieraient bientôt. Le résultat, assurait-il, confirmerait son attente. Ces dispositions abrogées, « il ne faudrait pas un mois pour qu'en présence d'une poursuite certaine, inévitable, à chaque insulte, à chaque outrage, par la voie de l'impression, cette nuée de malfaiteurs qui fait métier et marchandise de la réputation et de l'honneur des citoyens, qui jette un discrédit immérité sur la liberté de la presse, ne fût débusquée de l'asile assuré par une loi imprévoyante ». — Malgré les efforts de Persigny, la législation n'a pas changé sur ce point ; et aujourd'hui encore, en ce qui concerne les poursuites de presse, le système traditionnel continue d'exister.

Ce n'est pas tout de savoir qui doit poursuivre ; il est aussi délicat de déterminer qui sera poursuivi, et de quelles peines l'individu poursuivi sera passible. A l'ordinaire, les doctrinaires distinguent entre les peines personnelles et les peines pécuniaires : par peines personnelles, ils entendent généralement les peines corporelles, c'est-à-dire la prison ; et ils font application des unes ou des autres suivant la situation de l'inculpé. Le duc de Broglie propose un système particulier, et applique concurremment les deux peines, d'après un critérium judicieux.

Qui la peine personnelle doit-elle atteindre, se demande Prévost-Paradol, « pour être juste et pour produire un effet salutaire? » — Doit-elle « frapper l'écrivain qui répond de l'article incriminé ? » Il se décide pour l'affirmative, et il a pour lui l'assentiment général. Cependant Laboulaye est d'un avis opposé : en prononçant la prison contre cet homme, la justice n'atteint pas toujours son but ; et bien souvent, « par une peine excessive et disproportionnée, on attire sur lui l'intérêt général ». — Quant à frapper le gérant ou l'imprimeur d'un journal d'une peine personnelle, non, en principe ; là-dessus, tout le monde est d'accord, cette peine serait « absurde et oppressive[1] ».

Mais généralement, tout le monde est aussi d'accord que, si les peines personnelles ne sont pas d'un grand recours contre la presse, par contre les peines pécuniaires seraient contre elle de la plus grande efficacité. « Accorder des dommages-intérêts à la personne attaquée, c'est la vraie façon d'habituer la presse à respecter autrui et à se respecter elle-même[2] .» De la même façon, la perspective de grosses amendes inspirera aux journaux le respect de la tranquillité publique. — Evidemment, si tel est le but des peines pécuniaires, elles doivent menacer surtout la propriété du journal, car les propriétaires sont bien les plus sensibles à des menaces de cette nature, et « c'est dans l'intérêt toujours en éveil de cette propriété menacée que la société et l'État ont leur principale garantie[3] ». Mais, si la peine pécuniaire menace particulièrement la propriété du journal, comme la peine personnelle l'écrivain, il ne s'ensuit pas que l'écrivain ne puisse être, lui aussi, frappé d'une peine pécuniaire, et condamné subsidiairement à l'amende et à des dommages-intérêts. Enfin, l'imprimeur lui-même pourra être tenu pour pécuniairement responsable dans deux cas, aux yeux de Prévost-Paradol : « 1° si l'auteur de

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*
2. Laboulaye, *Le parti libéral.*
3. Prévost-Paradol, *La France nouvelle*

l'écrit poursuivi ne se découvre pas ou échappe à la justice, soit qu'il habite en pays étranger, soit qu'il se dérobe à la poursuite; 2° si l'auteur condamné ne peut acquitter le montant de l'amende qu'il a encourue ou des dommages-intérêts ».

On a dit que le duc de Broglie exposait, sur cette question des pénalités applicables à la presse, un système original, où il n'était pas fait de distinction entre les peines personnelles et les peines pécuniaires: en quelques mots, le voici. — Le duc de Broglie part de cette idée très exacte: « En matière de presse, le vrai délit, ce n'est pas l'écrit lui-même, quel qu'il soit, c'est la publication ». Conséquemment, c'est le publicateur que la loi doit frapper. — Or, « le publicateur nécessaire, c'est l'imprimeur qui met sous presse » : l'imprimeur doit donc être frappé le premier; il doit « répondre devant la justice du contenu de l'écrit, personnellement, directement, en tout cas au premier chef ». Subsidiairement, mais non d'autre sorte, la justice atteindra les autres publicateurs, « l'éditeur s'il y en a un, l'auteur s'il se fait connaître », chacun d'eux étant « le publicateur simplement possible » : conséquences logiques d'un principe raisonnable; système ingénieux, qui n'est point peut-être absolument équitable, mais qui s'inspire de considérations pratiques, et vise à l'utilité.

La compétence, en matière de presse, soulève bien d'autres discussions encore que la preuve de la diffamation ou la détermination des peines. Cela se conçoit. Camille Jordan disait, en 1817 : « Qui jugera la presse la possédera ». En effet, l'acte incriminé est d'ordinaire si diversement apprécié, que la loi pourra lui être bien différemment appliquée, selon les tendances du juge ; et qu'ainsi le choix de tel ou tel juge met la presse dans des situations fort dissemblables, depuis la meilleure jusqu'à la pire, selon que la loi lui donne un juge sévère et ferme, ou libéral et indécis. Il est dès lors inévitable que la bataille s'engage vivement sur cette question de compétence, qui, d'habitude accessoire, est ici primordiale. — Il ne s'agit véritablement que de la compétence en matière de délits de presse. Pour les crimes, qui sont beaucoup plus rares, la juridiction est tout indiquée ; le jury, qui est la juridiction naturelle, passe aussi pour la plus libérale ; la presse, sur ce point, n'a donc rien à réclamer, puisqu'on n'a rien à lui contester. Mais qui jugera les délits? sera-ce des magistrats de carrière, et de quel rang? ou des jurés indulgents et moutonniers?

Les partisans de la liberté de la presse s'entendent, le plus souvent,

pour repousser la compétence des magistrats de carrière et des tribunaux permanents, quelque degré qu'ils occupent dans la hiérarchie judiciaire. Ils disent que le délit de presse, par cela même qu'il est vague et prête aux appréciations les plus diverses, appelle plutôt un verdict sensé qu'un jugement motivé; et que, si cette observation est conforme à la réalité, « on fait sortir la magistrature de son rôle en l'obligeant à rendre des verdicts comme un jury[1] ». Spécialement en ce qui concerne les délits contre la chose publique, ils font remarquer que, sans doute, comme on l'a dit, le Gouvernement les poursuit, théoriquement, au nom de la société, mais qu'en fait, il prend très souvent son propre intérêt pour l'intérêt de celle-ci; qu'il se solidarise, en cette sorte d'affaires, avec l'accusation, bien autrement qu'il ne le fait pour toutes les autres; que, partant, il se vantera de la condamnation et sera atteint par l'acquittement; qu'une condamnation lui paraît donc si désirable qu'il ne peut manquer de faire tout pour l'obtenir; qu'il est dangereux, dans ces conditions, de remettre le procès à des juges sur lesquels il a prise, qu'il a nommés, et auxquels il donne de l'avancement, imprudent de laisser son succès ou sa défaite à la décision de magistrats qui dépendent de lui, inconsidéré « de mettre constamment le juge entre un acte d'héroïsme et un acte de faiblesse[2] ». C'est dire que, dans tous les cas, et dans celui-là principalement, la loi serait sage d'enlever aux tribunaux ordinaires et permanents la compétence des délits de presse, et que cette compétence ne doit appartenir, ni aux tribunaux correctionnels, ni aux Cours d'appel, que celles-ci jugent en deuxième ressort, comme cela est, ou en premier ressort, comme on l'a proposé. — Le tribunal correctionnel est composé de magistrats qui sont en droit d'attendre un avancement considérable, et à qui le Gouvernement parle de haut et peut promettre beaucoup. Il est naturel de reproduire, à son égard, et de fortifier, les considérations, les craintes et les griefs qui font rejeter la compétence des magistrats professionnels. Cette suspicion dans laquelle on tient les tribunaux correctionnels paraît malheureusement fondée : les procès de presse viennent à la sixième chambre correctionnelle du tribunal de la Seine; n'est-ce point pour prix de leurs services que les six juges qui la composaient, en 1866, ont été nommés conseillers au bout d'un an? — La même suspicion ne pèserait peut-être pas sur les Cours d'appel, si la loi leur attribuait la connaissance, en premier et dernier ressort, des

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*
2. *Ibid.*

délits de presse, toutes Chambres réunies. Arrivés au déclin de leur carrière, les conseillers attendent moins du Gouvernement ; ayant plus de savoir et d'expérience, étant plus âgés et plus nombreux, ils se plieraient moins bénévolement à ses désirs, ils feraient sans doute preuve de plus d'indépendance. Mais cette indépendance même deviendrait un danger, comme le dit Prévost-Paradol : « C'est dans l'intérêt de la stabilité du Gouvernement lui-même que nous craindrions peut-être l'intervention d'un tel tribunal, à cause de l'autorité si considérable qui s'attache à ses jugements et des coups accablants que les acquittements prononcés dans de telles conditions pourraient parfois porter au pouvoir. » — De quelque façon qu'on raisonne, il apparaît donc bien que cette compétence, une fois retirée aux tribunaux correctionnels, ne saurait être attribuée à d'autres tribunaux du même genre, c'est-à-dire ordinaires et permanents.

Toutefois il en est, parmi ceux qui réclament une liberté réglée, qui n'accordent point à la presse des juges spéciaux, mais lui donnent pour juges les juges naturels de tous les délinquants ; c'est-à-dire, non point seulement le jury en cas de crime, mais le tribunal correctionnel en cas de délit. Émile Ollivier était de ceux-là ; et, poussant jusqu'au bout la théorie du droit commun, il soutint, au Corps Législatif, l'assimilation de la presse à la parole en matière de compétence tout aussi bien qu'en matière d'inculpation. — Cette manière de voir, encore une fois, était généralement désapprouvée. Au surplus, quand Ollivier, lors de la grande discussion de 1868, vit son amendement repoussé, il se rallia au système des doctrinaires libéraux, et ne refusa plus des juges spéciaux aux délits de presse. On s'en étonna à tort. Dans son système, tout se tenait : l'application du droit commun à la question de compétence était justifiée par la suppression des délits d'opinion et le rétablissement du droit commun en fait d'inculpation ; le refus de la faveur était lié à la destruction de l'arbitraire ; « l'arbitraire ayant été maintenu, il dut accepter le moyen inventé pour le contenir[1] », c'est-à-dire la substitution du jury, tribunal d'opinion et tribunal occasionnel, au tribunal ordinaire et permanent qui est le juge naturel des délits.

C'est en effet au jury que les partisans de la liberté mitigée voulaient, pour la plupart, ayant écarté la compétence des tribunaux ordinaires, déférer les délits, aussi bien que les crimes, commis par la voie de la presse. Car le jury, tel qu'il est recruté, tel qu'il

1. Émile Ollivier, *Le 19 janvier*.

fonctionne, est vraiment le juge naturel de la presse, bien plutôt que les tribunaux composés de magistrats de carrière. Les libéraux, d'une voix presque unanime, le soutiennent et le démontrent: « Quel juge nous reste-t-il donc à invoquer », dit Prévost-Paradol, sinon le jury, ce juge logique et naturel de la presse? » Le duc de Broglie dit de même: « Quant à la juridiction, nul doute que toutes les poursuites en matière de presse, soit crimes, soit simples délits, n'appartiennent de plein droit au jury ». Et enfin Laboulaye déclare: « Chez les peuples libres, c'est au jury qu'on renvoie les délits de presse; le jury est une des garanties publiques de la liberté ».

D'abord, en matière de presse, on l'a déjà indiqué, les décisions sont, en somme, des verdicts, et non point des jugements: or, c'est au jury de rendre des verdicts. — On a indiqué de plus que, lorsqu'il s'agit de délits contre la chose publique, aussi bien que lorsqu'il s'agit de délits d'opinion, le verdict qui condamne ou absout l'écrivain poursuivi, absout, en vérité, ou condamne du même coup le Gouvernement qui le poursuit ; car évidemment, dans cette hypothèse, le Gouvernement, représenté par le chef du parquet, se réclame des intérêts de la société, mais poursuit en fait, très souvent, pour son propre compte et dans son propre intérêt. C'est pourquoi l'on a enlevé aux magistrats qui dépendent du Gouvernement la connaissance des affaires de cette nature. C'est pourquoi il faut en attribuer la connaissance à une tierce personne, à la seule qui puisse se prononcer avec indépendance entre le Gouvernement et l'inculpé, à la seule qui puisse déclarer, en toute impartialité, que réellement la société a, ou n'a pas, été lésée : à la société elle-même, que représente le jury. Ainsi la compétence du jury est une conséquence des droits de la société, en ce qui concerne du moins la répression des délits de presse contre la chose publique. Fiévée le proclamait déjà sous la Restauration : « Le jury, c'est la société elle-même défendant ses droits dans l'application des lois pénales ». Aujourd'hui, Laboulaye fait remarquer également: « Ici, la société est partie,... ce sont ses intérêts qu'on défend. Dans un procès où il y a trois engagés, qui jugera? Les tribunaux, ou une magistrature particulière qui, en aucune façon, ne dépende de l'État? » Cette indépendance, en pareille conjoncture, fait donc bien du jury le représentant de la société; cette qualité est le meilleur des arguments en faveur de sa compétence. — Mais il y en a un autre encore, c'est l'imposante autorité qui s'attache au verdict du jury, grâce précisément à son indépendance, et à « son intérêt élevé dans

la question[1] ». Ses décisions, ayant plus de poids, ont ainsi plus d'effets utiles que celles des tribunaux correctionnels ; et, d'autre part, lorsqu'elles condamnent le Gouvernement, elles n'ont, pour la discipline et l'autorité, aucun résultat fâcheux, à la différence des acquittements que prononcerait une Cour d'appel, toutes Chambres réunies.

Il est vrai qu'on fait au jury deux reproches sérieux ; on constate et l'on déplore, avec quelque raison, sa mollesse et sa variabilité. Mais ces reproches sont excessifs ou mal fondés. — Sans doute « la mollesse du jury a trop souvent paralysé la sévérité des lois[2] ». Mais il faut avouer que, trop souvent aussi, cette mollesse a été justifiée par la légèreté des poursuites et le caractère des délits poursuivis ; on a eu le tort de lui demander de sévir contre des doctrines plutôt que de punir des délits incontestables ; on a eu le tort de lui demander des condamnations politiques, qu'il était en droit de refuser. « Ce n'est pas une Chambre, c'est une magistrature ; il faut lui demander non pas des services, mais des arrêts[3] ». — En second lieu, le jury, malhabile encore à appliquer à la presse les justes lois, l'apprendra à la longue ; c'est une affaire de temps : « Pour faire un bon jury en matière politique, il faut des mœurs politiques, il faut la pratique de la liberté[4] ». C'est en prenant conscience de son rôle et de sa mission qu'il assumera courageusement ce rôle, qu'il remplira fermement cette mission. — Toutefois, il est variable dans ses résolutions ; et il est à croire que, si le temps le corrige de sa mollesse endémique, il gardera toujours quelques impressionnabilité, et qu'enfin il manquera toujours d'esprit de suite, acquittant ou condamnant d'une façon déconcertante aux yeux des gens de sens rassis. Cela est probable en effet, mais n'est-ce point précisément un grand bien pour un petit mal ? En réalité, c'est « le péril public qui fait la culpabilité des délits de presse[5] » ; et l'on ne concevrait même pas qu'il y eût délit, si l'article poursuivi n'avait été la source d'aucun trouble dans l'État. Conséquemment, la gravité de ces délits n'est point intrinsèque : elle a pour mesure l'impression qu'ils produisent sur l'opinion publique, dont le jury n'est que le mandataire et le porte-paroles. Il en résulte que l'impression du

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*
2. Laboulaye, *Le parti libéral.*
3. *Idid.*
4. *Idid.*
5. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*

jury, avec son inconstance et grâce à ses variations, est encore le plus sûr des criteriums ; et que cette variabilité n'est point déplorable, mais au contraire juste et naturelle. Elle est aussi fort utile, car elle rend bonnes les lois répressives les plus mauvaises. En les appliquant selon son bon plaisir, et non point littéralement, le jury les adoucit et les rend tolérables ; et ainsi « les inévitables défauts de la loi sont corrigés par l'absolue liberté du juge [1] ».

Que si cependant ces raisons ne prévalaient pas contre les préventions que rencontre la compétence du jury tel qu'on le connaît, composé de bourgeois émotifs et flottants, beaucoup de libéraux se rallieraient à la constitution d'un jury spécial, à qui serait attribuée la connaissance des crimes et des délits de presse : jury composé plus intelligemment en vue de cette fonction difficile, jury plus instruit des questions politiques et plus réfléchi dans ses jugements. — Ainsi, le duc de Broglie conserverait « la juridiction des Chambres en défense d'elles-mêmes,... en supprimant toute procédure, toute plaidoirie, c'est-à-dire toute occasion offerte au prévenu de renouveler son offense et de se livrer à des bravades ». — Le système qui obtiendrait le meilleur accueil serait sans doute celui-ci : le jury de presse serait recruté sur des listes spéciales formées, dans chaque ressort de Cour d'appel, avec les noms de tous les conseillers généraux du ressort. Prévost-Paradol propose d'y joindre les noms des conseillers de la Cour.

Quoiqu'il en soit, la compétence du jury semble admise par la majorité des libéraux ; et ainsi est établi, dans ses parties principales, le régime que proposent d'appliquer à la presse les partisans de la liberté réglée.

Cependant, ils ne s'en tiennent pas à ces réformes essentielles ; et ils réclament à la législation de 1852 des modifications secondaires et corrélatives, en particulier la suppression des brevets d'imprimeur, l'allègement des charges fiscales et la liberté des comptes rendus parlementaires.

La suppression des brevets d'imprimeur et de libraire intéresse la liberté de la presse, périodique ou non ; on sait déjà qu'elle ne fut point obtenue de l'Empire. Mais, quelque générale que fût la question, la suppression des brevets d'imprimeur intéressait cependant la presse périodique d'une façon toute particulière; et c'est d'habitude à propos d'elle que cette question était soulevée. L'obligation du brevet empêchait en effet l'impression des feuilles ou des

1. Prévost-Paradol, *La France nouvelle.*

articles qui déplaisaient au Gouvernement, aucun imprimeur ne se souciant d'avoir maille à partir avec celui-ci, qui pouvait le réduire, en lui retirant son brevet, à vendre ses machines au poids. C'est dire que le maintien du brevet correspondait au rétablissement de la censure, c'est dire que le brevet était une censure déguisée : une législation libérale la devait détruire sans conteste, étant essentiellement la négation de la censure. Tout au plus comprendrait-on que, tout en supprimant la condition légale du brevet, elle maintînt les conditions morales qui sont imposées à l'imprimeur : déclarations officielles, serment professionnel, examens de capacité et de moralité. Hormis cela, rien. Nulle exigence abusive ne gênera indirectement la libre expansion des journaux. N'a-t-on point rejeté résolument toute mesure de défiance à leur égard, reconnaissant à la société le droit de réprimer les délits, mais non point de les prévenir?

A la législation actuelle de la presse, on reproche encore avec raison d'accabler les journaux sous des charges fiscales excessives; elle commet là une injustice envers la presse, et une injustice qui nuit aux intérêts de la nation et au Gouvernement. — Une injustice, cela est sûr : il y a injustice et hypocrisie à frapper la presse d'une dîme écrasante, après lui avoir dit de vivre et de prospérer. — Une injustice nuisible à la nation ; comment le nier, alors que l'on a fait des vœux pour l'agrandissement, le marché et la multiplication des journaux, alors que, d'autre part, l'exagération de l'impôt tue le petit journal et augmente le prix du grand? — Une injustice enfin qui est nuisible au Gouvernement lui-même ; cela encore est exact. Car, si les journaux doivent faire face à des charges trop lourdes, il faut qu'ils soient riches et puissants, partant peu nombreux. Ainsi, obéissant à la nécessité, les capitaux, les intelligences, la clientèle de plusieurs partis se groupent dans une action commune, pour fonder et soutenir un journal commun. Au lieu de se disperser, l'opposition se concentre ; au lieu de laisser la presse, nombreuse et diverse, refléter les nuances de l'opposition, le législateur force celles-ci à se fondre dans un accord redoutable, et la presse de l'opposition est d'autant plus dangereuse qu'elle exprime un sentiment plus répandu. Le Gouvernement est donc bien le premier à pâtir de cette coalition d'adversaires dont la division lui serait si favorable. « C'est un axiome de science politique aux États-Unis que le seul moyen de neutraliser les effets des journaux, c'est d'en multiplier le nombre [1] ». La Belgique, l'Italie ont imité les États-Unis et s'en trouvent bien. Ne

1. De Tocqueville.

rencontrant nulle entrave, n'étant point opprimés par le fisc, ces terribles journaux s'y multiplient ; leur sphère d'action décroît du même coup, tandis que s'accroît la concurrence, et leurs effets sont d'autant moins à craindre que leur influence diminue. Le Gouvernement n'y gagne-t-il point, avec la tranquillité publique ?

En conséquence, il convient donc de supprimer ou d'alléger les charges fiscales dont se plaignent à bon droit les journaux. — Il convient de supprimer ou de diminuer considérablement les droits de poste et l'impôt du timbre ; le timbre surtout. Il monte actuellement à 21 fr. 60 cent. pour un abonnement de 42 francs ; le fisc prélève donc la moitié de l'abonnement. Un journal qui ne tire qu'à 10.000 exemplaires perd ce que le timbre prélève, non sur ses bénéfices, mais sur sa recette brute ; et il ne fait ses frais que s'il encaisse 300.000 francs d'annonces. Pareille législation met la presse à la merci de la réclame, et l'avilit. — Il convient également de supprimer le cautionnement. Le cautionnement est illégitime dans son principe : l'usage de cette « parole agrandie » qu'on nomme la presse ne saurait être subordonné au dépôt préalable d'une somme d'argent, pas plus que l'usage de la parole naturelle. Et ce principe faux est appliqué d'une façon inégale ; l'obligation du cautionnement est plus ou moins rigoureuse suivant que le journal sert ou attaque le pouvoir : un marchand de papier a voulu faire opposition sur le cautionnement de *la Nation ;* il lui a été répondu que ce cautionnement n'avait pas été versé au Trésor ; *la Nation* est un journal officieux. — Il convient enfin d'abaisser jusqu'à la limite extrême les tarifs de la poste.

La question des comptes rendus parlementaires est une de celles qu'agitent le plus volontiers les libéraux. On se souvient de la façon très étroite dont la législation de 1852 réglait la reproduction des débats des Chambres, dans quelle situation embarrassante elle mettait les journaux, et quels périls elle leur faisait courir. Le sénatus-consulte du 2 février 1861, qui a modifié, dans un sens libéral, l'article 42 de la Constitution du 14 janvier, a facilité cette reproduction. Mais il a laissé subsister la situation embarrassante dans laquelle se trouvait la presse, et les périls qui en résultaient. Cette situation, ces périls, les voici à cette heure. — La reproduction des débats des deux Chambres est autorisée en principe, mais contenue dans certaines limites ; peu importe que ces limites soient plus larges qu'autrefois ; ce qui importe, c'est que, tout de même qu'autrefois, les journaux ne peuvent en sortir. Compte rendu qui, rédigé sous le contrôle du Président du Sénat ou du Corps Législatif, est mis à leur disposition le soir même du débat,

ou compte rendu sténographique de *l'Officiel,* tout journal peut choisir entre les deux ; il ne peut en publier un troisième. Fort bien. Mais, d'un autre côté, tout journal a le droit d'apprécier et de discuter librement les projets de lois, rapports et discours qu'enregistrent les sténographes ; là-dessus, quelque incertitude existe encore, et quelque défiance ; cependant c'est là la croyance la plus générale, et le Gouvernement l'a confirmée par ses déclarations. Fort bien encore. Mais alors précisément le cas devient grave, alors le péril apparaît. Quand la discussion dégénère-t-elle en compte rendu ? La confusion est inévitable, car aucun signe ne distingue avec évidence celui-ci de celle-là. Dès lors, les journaux ne sont plus en sécurité. Constamment, ils peuvent être frappés sous prétexte de compte rendu illégal et infidèle, quand ils n'ont eu en vue qu'une critique serrée. Livrés à l'arbitraire malveillant du juge, ils bravent le péril ou se résignent à l'abstention. — On a déjà appelé l'attention sur l'équivoque déplorable que créait la législation de 1852 ; on voit que cette équivoque n'a point disparu avec le sénatus-consulte de 1861. Ceux qui la dénonçaient au début du règne ne cessent pas la lutte, bien au contraire ; les réclamations se font plus vives, et l'opinion demande qu'une législation plus intelligente mette fin à l'arbitraire et consacre la théorie libérale.

On s'entretenait souvent dans les couloirs du Corps Législatif des réformes que l'Empereur consentirait, disait-on, à proposer ; et, bien entendu, il était parlé de l'autorisation préalable et de l'adoucissement des pénalités auxquelles la presse était soumise ; mais on ne laissait pas de soulever tout aussi fréquemment cette question, secondaire à coup sûr, mais irritante et inextricable, des comptes rendus. Et cette limite qui sépare le compte-rendu de l'appréciation, on voulait qu'elle disparût, ou qu'elle fût nettement fixée, si cela était possible d'aventure. — Lors de la discussion du sénatus-consulte de 1861, le sénateur Bonjean avait déposé à ce sujet un amendement qui donnait au problème une solution assez nette. Cet amendement proclamait l'absolue liberté de discussion et de critique d'un débat, pourvu que le débat fût reproduit *in extenso*, conformément au compte rendu officiel du *Moniteur*. A cette condition, qu'elle restât simplement critique, ou dégénérât en un deuxième compte rendu, partial celui-là, la discussion qui viendrait à la suite échapperait à tout reproche, à tout examen de la part de l'administration ou de la justice. Cet amendement avait été repoussé par le président Troplong, et rejeté par le Sénat. Troplong l'avait combattu comme inutile, par

cette raison que le Gouvernement reconnaissait la liberté des appréciations, et qu'il était donc superflu de la proclamer. Or, le Gouvernement avait déjà donné pareille assurance ; mais évidemment, cette assurance ne garantissait pas la sécurité de la presse comme l'eût garantie l'inscription du principe dans la loi constitutionnelle. Et puis surtout, en dépit de Troplong, l'équivoque subsistait ; et, en admettant que le droit de libre critique fût reconnu, respecté et garanti, en théorie, par la loi existante, le Gouvernement et les tribunaux, il n'en restait pas moins qu'en fait, il serait toujours menacé, tant que l'article de discussion pourrait être poursuivi comme compte rendu frauduleux ; et divers exemples montreront que la crainte n'était pas vaine. L'amendement Bonjean eût empêché cette conséquence de l'équivoque en y subtituant une règle claire. — Darimon, deux ans plus tard, tenta, une fois de plus, d'obtenir du Sénat même satisfaction. Lorsque vint en discussion l'adresse de 1863, il lui remit une pétition à ce sujet ; il y sollicitait une interprétation définitive de l'article 42 de la Constitution, remanié par le sénatus-consulte de 1861, qui demeurait toujours la source même de l'équivoque. Une fois de plus, le rapporteur, de la Guéronnière, conclut au rejet, sous prétexte que la liberté d'appréciation des débats ne faisait pas de doute, et par là, se déroba, comme Troplong, à la discussion véritable, qui aurait porté sur la distinction à établir entre l'appréciation et le compte rendu. Une fois de plus, le Sénat suivit la même tactique en adoptant ses conclusions. Une fois de plus, on laissa subsister l'équivoque ; et la même incertitude continua de paralyser les journaux, le même texte hypocrite de les menacer.

Ainsi a été dégagé le programme minimum sur lequel se fait généralement l'entente de ceux qui, soutenant la théorie de la liberté réglée, réclament pour la presse une liberté qui ne soit pas l'impunité ; ainsi sont dégagées les idées principales et les réformes secondaires dont ils poursuivent l'application ; ainsi est déterminé le système auquel les libéraux de tout parti, sauf à formuler des réserves de détail et des opinions particulières, font généralement adhésion. A ce système, à cette liberté réglée, les partisans de la troisième théorie, les théoriciens de la liberté absolue, font des objections qui ne sont point négligeables.

Dans les procès intentés par le Gouvernement, disent-ils, non point seulement à raison de délits d'opinion, mais aussi à raison de crimes ou de délits contre la chose publique, peu importe que ce soit le jury ou le tribunal correctionnel qui juge. Prévost-Paradol avoue que l'ac-

quittement d'un journaliste par une Cour d'Appel, toutes Chambres réunies, porterait un coup sérieux au Gouvernement ; quoiqu'il prétende le contraire, et quelques motifs qu'il y cherche, cet acquittement lui porte ou lui porterait le même coup, prononcé par un jury ou par un tribunal correctionnel. Il faut ajouter que la condamnation du journaliste ne lui est pas, et, en aucun cas, ne lui serait plus avantageuse. Toujours le journaliste poursuivi et le Gouvernement poursuivant s'asseoient sur le même banc ; « si le journaliste est condamné, on le plaint ; si c'est le Gouvernement qui succombe, on le blâme ; et ainsi le Gouvernement, soit qu'il perde ou qu'il gagne son procès, s'affaiblit également [1] ». C'est pourquoi les partisans de la liberté absolue sont d'accord sur ce point avec les partisans de la législation préventive, avec Rouher et de Maupas : la répression judiciaire use le pouvoir. En prétendant concilier les intérêts du pouvoir et ceux de la liberté, le système mixte fait obstacle à la liberté et nuit au pouvoir. Mieux vaudrait encore, conservant et fortifiant le système préventif, sacrifier la liberté au pouvoir ! Rien n'est pire que cette transaction qui consiste à les sacrifier l'un à l'autre.

Mais voici qui concerne tous les procès, qu'ils soient intentés par le Gouvernement ou par un particulier, pour délit de diffamation ou crime contre la chose publique. Sur quoi comptent les libéraux pour régler cette liberté qu'ils accordent à la presse ? sur la répression judiciaire. Et à qui confient-ils cette répression ? au jury. C'est là le pivot de leur système ; et c'est là aussi le comble de la naïveté et de l'imprévoyance. Ils ont beau dire, un jury de hasard, faible, indécis, changeant, impressionnable, est incapable de réprimer fermement et justement tous les actes délictueux, si complexes, si divers, si mal définis, d'une presse exubérante et protéiforme. Au vrai, aucun tribunal, même le tribunal correctionnel le plus rigoureux, n'en est capable ; le Gouvernement seul y réussit, armé d'une législation préventive. En tout cas, le jury y échouerait sans conteste. Sur ce point encore, les partisans de la législation de 1852 ont raison contre les partisans de la liberté réglée ; Rouher a raison, quand il s'étend complaisamment « sur l'impuissance de l'action du jury, et sur l'impuissance fatale et inévitable de l'organisation judiciaire dans la répression des délits de presse ».

Somme toute, le système de la liberté réglée est mauvais, comme toutes les cotes mal taillées, comme toutes les transactions fausses où l'on essaye d'associer deux principes contraires. « Liberté, mais

1. Girardin, *La Presse*, 23 juillet 1864.

non impunité ? » La maxime est belle, et flatteuse pour l'esprit. Mais est-elle applicable ? et, en fait, le départ est-il possible entre la liberté permise et l'impunité proscrite ? Non, encore une fois, et principalement pour les motifs qui viennent d'être exposés. Donc il faut rejeter la maxime trompeuse et le système transactionnel pour se rallier sans réserves à un principe. Ce ne peut être le principe de la législation préventive, puisque celle-ci a été implicitement écartée, tandis que la théorie de la liberté réglée est seule combattue, et non pas le principe de la liberté. Ce sera parconséquent le principe de la liberté, purement et simplement. Et, à la théorie de la liberté réglée, on préférera la théorie de la liberté absolue.

La liberté absolue de la presse, voilà donc, pour un certain nombre d'esprits originaux, qui ont si vivement critiqué la liberté réglée, la panacée, ou le pis-aller, mais en tout cas l'inévitable. Girardin était de tous, celui qui soutenait le plus ardemment cette théorie et posait le plus nettement la question : « Pour que, de la discussion sur la liberté de la presse sortît enfin la vérité, il eût fallu resserrer les débats entre l'impunité réclamée et la censure rétablie » [1]. Le duc de Broglie, bien qu'il consentît à organiser la répression judiciaire, penchait au moins vers la même idée ; et il ne fallait pas presser beaucoup Émile Ollivier lui-même pour obtenir de lui cet aveu « qu'il n'y avait pas de position sûre entre l'asservissement des journaux et leur liberté [2]. »

De mesures préventives, il ne peut être question : système logique à coup sûr, mais système autoritaire, qui n'est plus de notre siècle. Mais il ne doit plus être question non plus de systèmes répressifs ; tout au moins la répression doit être exceptionnelle « quand la mesure est comblée, quand l'indignation devient générale, quand le public, le vrai public crie vengeance [3] ». A parler franc, c'est déjà là une concession ; et il vaut mieux aller jusqu'au bout, il vaut mieux déclarer tout uniment que la répression est injuste ou inefficace ; il vaut mieux dénier à la loi le droit de réprimer comme celui de prévenir.

La répression peut être injuste. Les tribunaux professionnels par application rigoureuse de la loi, les jurés par coup de tête, frayeur

1. *La Presse*, 23 janvier 1864.
2. *Le 19 janvier.*
3. De Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*

ou crédulité, peuvent condamner l'écrivain pour des délits imaginaires ou des actes méritoires : soit qu'ils punissent, sur l'invitation du Gouvernement, des écrits qu'il lui défère comme attaquant la société, alors qu'en réalité ils attaquent seulement sa politique et les hommes qui sont au pouvoir; soit qu'ils punissent, sur l'invitation d'un particulier indigne, le diffamateur courageux. Nul palliatif ne remédiera au premier danger. Et, quant au second, la possibilité de faire la preuve des faits imputés n'y remédiera pas toujours, même si ce sont faits de notoriété publique ; car les faits les plus graves et les plus certains sont parfois les plus difficiles à prouver ; et tel qui n'est pas coupable d'une infamie caractérisée, mais seulement de turpitudes avouées, triomphera, malgré tout, insolemment, du diffamateur qui, ayant flétri ces turpitudes, n'apportera pas aux juges la preuve de cette infamie.

Mais surtout, la répression, souvent injuste, est, le reste du temps, inefficace et illusoire : d'où la nécessité de la liberté absolue.

« Il avait trouvé le remède radical aux abus de la presse, » dit de François Ier le comte Rœderer : « c'est à l'abolition de l'imprimerie qu'il faut en venir pour gouverner arbitrairement ». Et encore les pendaisons et proscriptions n'ont-elles point suffi, dans les siècles passés, à arrêter l'expansion de la pensée humaine et de la libre critique que portaient par le monde ces petites lettres de plomb ordonnées par des doigts ingénieux. Le système préventif le plus sévère ne l'entraverait donc pas. Et, en tout cas, la législation répressive, bénigne et molle, qu'on propose, ne réfrènerait la presse, ni ne l'assagirait. Si donc on veut l'assagir, qu'on la réfrène ; si on veut la réfréner, qu'on brise les presses, qu'on fonde les lettres, que du moins l'on garde et renforce la censure et l'arbitraire. Ou bien, si l'on ne se résoud point à cette extrémité, qu'on abandonne tout espoir de la réfréner, et, par conséquent, de l'assagir. — Car l'assagissement de la presse ne peut venir que de l'oppression de la presse, c'est de quoi l'on doit bien se pénétrer. Dès qu'elle n'est plus opprimée et réfrénée, elle cesse d'être sage. Les Constituants de 1791 proclamèrent, il est vrai, que tout citoyen peut parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de cette liberté dans les cas déterminés par la loi, sauf, parconséquent, à répondre de l'abus. Mais, comme le remarquera plus tard un délicieux et perspicace écrivain : « c'est de la métaphysique ; en fait, il n'est pas si facile que le croyaient les législateurs de 1791 de distinguer l'abus de l'usage, de marquer, par exemple, la limite qui sépare la sévérité de l'outrage, la critique de

l'offense[1]. » De telle sorte que le duc de Broglie disait justement : « En fait de presse, l'abus, l'extrême abus, c'est la chose même » ; de telle sorte que sa verve railleuse était aussi bon sens, quand il assaisonnait pareille formule de ces propos piquants : « On voyait sur les tréteaux de la foire, dans le bon temps où le bon ton n'interdisait pas de les fréquenter, Arlequin donner à ses enfants des flûtes, des trompettes, des tambours de basque, en leur disant : « Mes petits « amis, amusez-vous bien ; ne faites pas de bruit ! » Arlequin, c'est le législateur qui prétend introduire dans son pays la liberté de la presse, la liberté réelle, s'entend, et pour tout de bon, en la renfermant dans les limites de la décence, de la justice et de la raison ». — Or, lorsqu'en effet l'abus, l'extrême abus, c'est la chose même, la répression de l'abus est illusoire, qui ne supprime pas la chose. Encore un coup, par conséquent, « il faut opter : ou bien poursuivre la licence, et par là condamner la liberté ; ou bien respecter la liberté, mais alors tolérer la licence »[2] ; bref, établir ou rétablir, à défaut de la législation draconienne du XVI^e^ siècle, la législation préventive la plus rigoureuse ; ou, si l'on ne se résigne pas à cette compression de la pensée, accepter pleinement la doctrine de la liberté absolue, et, si l'on préfère, de l'impunité. « Qui ne sait pas cela et veut la liberté de la presse ne sait ce qu'il veut, et qui, sans savoir cela, l'introduit, ne sait ce qu'il fait[3]. »

Cela étant, et puisque la nécessité s'impose d'un choix définitif entre l'impunité et l'arbitraire, que l'on pèse mûrement les avantages et les inconvénients de l'un et de l'autre système. Permis à tous de prendre parti pour l'arbitraire ou l'impunité. Mais si, pour tous les motifs que l'on a précédemment exposés, dans l'intérêt de la liberté politique et de la diffusion des lumières, on reconnaît comme désirable « que la liberté de la presse existe, même au prix de quelque licence », parce que « l'effet de la licence n'est que d'une heure ou d'un jour, tandis que les bienfaits de la liberté sont de toutes les heures et de tous les jours »[4]; si l'on avoue que cette liberté, « poussée continuellement à l'excès, habituellement impunie, n'étant jamais sérieusement réprimée, vaut pourtant, tout compensé, mieux que son contraire[5] », parce qu'en somme « les pays riches, prospères,

1. Anatole France, *M. Bergeret à Paris* (*Figaro*, 19 juillet 1899).
2. Émile Ollivier, Discours du 3 février 1868.
3. De Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*
4. Émile Ollivier, Discours du 3 février 1868.
5. De Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*

moraux, paisibles, qui peuvent sans inquiétude envisager l'avenir,... sont ceux où la presse, avec toutes ses erreurs, verse à flots la vérité, et maintient chacun dans le devoir par la crainte de l'opinion [1] » ; si, à tout le moins, on se résigne à la liberté pour tous, parce qu'on aurait beau faire, elle existerait « pour quelqu'un et pour quelque chose,... pour le plus fort, ses instruments et ses valets [2] » : alors, oh alors ! que l'acceptation soit complète et sincère, de la liberté absolue, de l'absolue impunité ! Pour toutes les publications, livres, opuscules, pamphlets, revues mensuelles ou hebdomadaires, pour les journaux en particulier, pour les journaux politiques et quotidiens, qu'il n'y ait nulle réserve dans l'esprit des gouvernants, nulle peine inutile dans les lois du pays ! Cette impunité qu'impose la nécessité, du moment que la justice impose la liberté, qu'elle soit respectée comme la liberté même ; et, l'ayant voulue et proclamée, qu'on passe à la presse ses égarements en considération de ses services !

Aussi bien n'est-ce point là « la pierre de touche du vrai libéralisme !... Quiconque a peur des journaux... n'aime pas la liberté, ou, ce qui revient au même... ne la comprend pas [3] ». Plutôt que de se lamenter sur les tristes effets d'un principe excellent, et de se plaindre des excès qui déshonorent ceux qui s'y livrent, « il faut que les gouvernants et les gouvernés s'y aguerrissent comme on s'aguerrit aux intempéries des saisons [4] », il faut qu'ils opposent les idées justes et les vérités courageuses aux inepties qui les blessent, aux mensonges qui les révoltent.

Qu'on se rassure d'ailleurs ! Ni les hommes, ni les idées ne pâtiront de ces excès, ne succomberont sous le mensonge ou la sottise. Si la nécessité vaut à la presse l'impunité, heureusement son innocuité est certaine. Quoi qu'en dise Prévost-Paradol, la presse « ne doit répondre de sa conduite à aucune autorité, et ne doit être en aucun cas frappée d'aucune peine, parce qu'elle ne peut pas nuire ». — Nuire aux hommes, elle ne le peut guère ; car il suffit qu'un journal attaque un homme pour qu'un autre le défende ; elle le pourra de moins en moins, à mesure que les injures, dépréciées en raison de leur banalité, s'aviliront en se multipliant ; et elle ne le pourrait plus du tout, si on ne leur donnait en les punissant plus de publicité et d'importance. M. Thiers, remarquait Girardin, n'est-il pas « un

1. Ed. Laboulaye, *Le parti libéral.*
2. De Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*
3. Laboulaye, *Le parti libéral.*
4. De Broglie, *Vues sur le Gouvernement de la France.*

exemple vivant de cette innocuité de la presse? » De combien d'injures, de quelles calomnies les journaux ne l'ont-ils pas couvert! Sa petite taille, cependant, n'a point fléchi d'un pouce, et sa voix flûtée s'élève avec la même autorité dans le silence attentif de la Chambre. — Quant aux nobles idées, quant aux vérités précieuses dont le succès importe plus encore que la tranquillité des hommes, la presse la plus brouillonne ne peut leur être malfaisante. Tôt ou tard, le public, éclairé par les discussions journalières, apprendra à discerner le vrai du faux, se dégoûtera des scandales, et ne se laissera plus prendre à la pipée des mots ; tôt ou tard, le bon sens et l'honnêteté de l'opinion prévaudront sur l'ignorance et la malignité des foules ; tôt ou tard, la presse, qui cherche à la contenter avant tout, tera montre à son tour d'honnêteté et de bon sens, ne serait-ce que par intérêt, cette denrée étant la seule qui aura cours dorénavant; et ce jour-là, la justice et la vérité ne seront jamais combattues par la presse, mais toujours servies par elle. Mais quoi! cet heureux jour, il peut bien n'arriver jamais : qu'importe! dès aujourd'hui, elle les sert en les combattant; en luttant contre la raison, elle l'exalte et la fait triompher. Pourquoi? « parce que, tant bien que mal, elle pense, et que la pensée, à la longue, s'ordonne d'elle-même selon des lois supérieures, qu'on ne peut transgresser...; parce qu'elle apporte des faits et donne des raisons, et que, si les faits qu'elle apporte sont faux, elle les anéantit dès qu'elle les expose, et que ses raisons, fussent-elles les pires de toutes, impliquent la reconnaissance de la raison souveraine ; parce qu'elle ne peut ni se tromper ni mentir sans mettre à découvert le mensonge et l'erreur, et qu'ainsi, de gré ou de force, elle travaille, en définitive, à l'établissement de la vérité[1] ».

Cependant que les doctrinaires, les publicistes, les hommes politiques, l'opinion, disputaient vivement sur la législation de la presse ; cependant que la plupart s'entendaient pour demander la liberté réglée, les autres la liberté absolue des écrits périodiques ; cependant que les autoritaires, qui défendaient le système préventif et le maintien du décret dictatorial, diminuaient en nombre chaque jour : le Gouvernement impérial restait silencieux, appuyait implicitement ces derniers, manifestait par son attitude son penchant pour le *statu quo*, et affectait de ne point entendre la sourde rumeur qui montait autour de lui ; et l'Empereur lui-même, un soir de 1863 que Girardin,

1. A. France, *Le Figaro*.

s'entretenant avec lui du régime de la presse, glissait quelques mots en faveur de la réforme désirée, fermait la bouche au publiciste par ce simple mot : « Jamais » ! ... — Quatre années plus tard, il devait être contraint de s'infliger un démenti.

III

De 1860 à 1868, la législation qui faisait l'objet de tant de discussions resta intacte, ou à peu près. A peine si elle fut légèrement modifiée dans un sens libéral. Ainsi la loi du 2 mai 1861 exempta du timbre et des droits de poste les suppléments de journaux consacrés aux débats parlementaires. Ainsi encore la loi du 2 juillet de la même année raya du décret-loi la peine la plus dure qui fut prévue contre les journaux : la suppression de plein droit après deux condamnations judiciaires dans la même année, pour délits ou contraventions. Ces changements étaient de peu d'importance, et n'avaient pas de contre-coup sur la situation de la presse. — Quelle était cette situation ?

On a cité, à propos des élections législatives, les journaux officieux que le Gouvernement tient en main : *le Constitutionnel, la Nation, la Patrie, le Pays*... En 1866, il fait paraître à cinq centimes *le Moniteur du Soir*, qui est grevé de six centimes de timbre. Cette presse est relativement peu nombreuse ; mais, favorisée dans la mesure du possible, elle eût été plus forte et rendu plus de services si elle avait eu plus de discipline et d'entente. Toute la presse officieuse doit prendre son mot d'ordre à la place Beauvau, et concerter ses mouvements pour le succès du plan que le ministre lui trace ; c'est la condition même de sa puissance et de son utilité. Or on se plaignait, dans le monde bonapartiste, qu'il n'en fût point ainsi ; chaque journal officieux avait son inspirateur, ministre, sénateur ou candidat ministre ; ces hauts personnages n'étaient point fort unis, et leurs divergences apparaissaient dans la moindre polémique. De là, des dissonances qui produisaient le plus fâcheux effet sur l'opinion. Le Gouvernement n'y trouvait point son compte.

La presse d'opposition était plus active et gagnait du terrain. Bien que le Gouvernement accordât judicieusement l'autorisation préalable, et avec une certaine parcimonie, elle croissait en nombre et

en force. *La Presse,* avec Girardin qui la quitte en 1866, était franchement impérialiste, mais flirtait avec la liberté. *L'Opinion nationale,* fondée en 1859, penchait vers le libéralisme dynastique, de même *le Siècle,* qui comptait plus de 50.000 abonnés. *La France, la Gazette de France, le Journal des Débats, le Monde, le Nord, le Temps, l'Union,* d'autres encore, faisaient à l'Empire, tout au moins au Gouvernement personnel, une opposition plus nette. — Le succès de cette presse d'opposition était naturel alors, comme dans tous les temps où les périls que courent les journaux font apprécier leur audace. Exercer sur la presse une surveillance déplacée, c'est exciter les gens les plus doux à lui donner leur appui ; et tel qui, si nulle contrainte ne pesait sur elle, achèterait les feuilles du Gouvernement, achète les feuilles d'opposition pour protester contre cette contrainte.

Cependant la conduite du Gouvernement ne s'inspire pas, semble-t-il, de cette idée ; sa tactique est changeante à l'égard de la presse ; tantôt il lui montre cette hostilité qu'il affichait aux beaux jours de l'Empire autoritaire ; tantôt il s'adoucit, et lui ménage quelques faveurs. Toutefois la sévérité l'emporte.

Il y a des degrés dans le déplaisir que lui causent les attaques de la presse, selon la nuance du journal, la rudesse du coup, le talent de l'écrivain ; il y a des degrés dans la répression qu'il exerce.

Quand le ton des discussions devient trop acerbe et qu'il sent nécessaire de les contenir, il adresse aux préfets des circulaires qui leur enjoignent de montrer plus d'énergie ; ou bien une note sèche du *Moniteur* « prévient loyalement les journaux qu'il est décidé à ne plus tolérer des excès de polémique qui ne peuvent être considérés que comme des manœuvres de partis ».

Si cet avertissement général et comminatoire n'est pas compris, il en vient à l'avertissement individuel. Mais alors, suivant la gravité du cas, il agit à la dérobée, ou frappe officiellement. — Il préfère, à l'avertissement officiel et légal, l'avertissement oral et secret. Il glisse à l'oreille du directeur de prudents conseils, et lui fait adroitement entendre que tôt ou tard les mauvaises volontés sont punies et les compromissions récompensées. Ainsi, parlant à voix basse, il évite le bruit, et son intervention passe inaperçue ; il n'en est que mieux écouté. Malgré tout, il y a des circonstances graves où des journaux plus hardis ne cèdent pas à l'intimidation ; on l'a vu en 1857, lors des élections législatives, quand *le Siècle* a eu le courage,

le courage réel, de placer le nom de Cavaignac en tête d'une liste de candidats sur laquelle on lisait déjà ceux de Carnot et de Goudchaux. Mais, enfin, généralement, le pouvoir a plus de succès dans ses démarches. — Aussi bien, les journaux savent que l'avertissement administratif et officiel les frappera, s'ils ne plient; non pas peut-être tout de suite, car cet avertissement discret a sans doute un motif bien futile, que le Gouvernement n'osera pas proclamer sur leur refus d'y faire droit ; non pas peut-être tout de suite, mais bientôt, dès que l'occasion sera propice: et Dieu sait s'il la trouve aisément, l'occasion propice, et si les avertissements motivés, administratifs et officiels, qui peuvent être pour une feuille le commencement de la ruine et la préface de la suppression, tombent dru sur les journaux, dans ses jours de mauvaise humeur! En 1862, M. de la Rochejaquelin demande avec inquiétude si le décret dictatorial est appliqué avec assez de fermeté, et il fait part de ses craintes au Sénat; Baroche répond qu'elles sont vaines, et détaille avec complaisance les avertissements qu'ont reçu *le Temps, le Courrier du Dimanche, l'Opinion nationale, le Monde* et *l'Union*. *La Gazette de France* n'est pas ménagée. Les sages *Débats* sont priés, à plusieurs reprises, de montrer plus de réserve ; et la digne *Revue des Deux-Mondes* n'échappe pas à la férule du ministre. — N'importe ! à l'ordinaire, le Gouvernement emploie l'avertissement occulte, qui ne le découvre pas et ne le compromet en rien, plutôt que l'avertissement tapageur qui peut déceler sa politique et fait crier à l'arbitraire. Et c'est par accès de colère, quand il croit bon de rétablir l'ordre en faisant parade de sa vigueur inaccoutumée, qu'il distribue ainsi les coups de férule.

S'il se fâche sérieusement, il mobilise ses commissaires de police, et les perquisitions commencent dans les bureaux de rédaction. Journaux de gauche et de droite peuvent s'attendre à ces sortes de surprises. *Le Moniteur du Loiret*, fort clérical, l'apprend à son détriment.

Après les perquisitions, les poursuites. Les cas de délit fourmillent, l'action publique est en éveil, les tribunaux ne sont point indulgents. *Le Temps*, *le Monde*, *l'Opinion nationale*, *le Courrier du Dimanche* sont trés malmenés par la justice. *Le Temps*, ayant ouvert ses colonnes à la souscription Baudin, est poursuivi et condamné pour « manœuvres à l'intérieur ». En huit mois, au dire de Jules Favre, la presse subit cent dix-huit procès. Maints publicistes font connaissance avec le « pavillon des princes », et Sainte-Pélagie ne

désemplit pas; à la vérité, avoue Jules Simon, « le régime de cette prison n'est pas très rigoureux ».

Mais le Gouvernement peut infliger autre chose que des avertissements platoniques sans le secours des magistrats. La répression administrative n'existe-t-elle pas, qui lui permet, comme aux tribunaux, de frapper les journaux de peines matérielles? Ce sont là les grands moyens, et il les emploie plus rarement, mais il les emploie. Par décision ministérielle, certains journaux sont suspendus, pour deux mois au maximum. Par décret spécial, certains journaux sont supprimés. — Cette dernière mesure est particulièrement grave. Un journal est une entreprise commerciale, dans laquelle de gros intérêts sont engagés : si fort que soit le Gouvernement, il hésite à porter préjudice à la propriété individuelle, lui qui n'hésite pas à gêner la manifestation de la pensée. Il ne s'y résoud qu'avec ennui. A la fin pourtant, il se décide à signer l'arrêt de mort d'un adversaire intraitable ; et c'est ainsi qu'un article violent de Prévost-Paradol, publié dans *le Courrier du Dimanche* du 29 juillet 1866, motive le décret du 2 août qui dispose : « ... Considérant qu'un tel langage constitue un outrage à l'honneur du pays, une excitation à la révolte et à la sédition, — considérant que *le Courrier du Dimanche* a déjà encouru huit avertissements, deux suspensions et une condamnation judiciaire pour excitation à la haine et au mépris du Gouvernement, — ... article 1^er^ : le journal *le Courrier du Dimanche* est supprimé par mesure de sûreté générale ».

Nonobstant cette habituelle rigueur, le Gouvernement desserre parfois son étreinte, et témoigne de son bon vouloir par des mesures gracieuses. En 1861, *la Gironde* allait périr; ayant subi deux condamnations judiciaires dans le cours de l'année, elle était supprimée de plein droit, aux termes du décret-loi de 1852, qui n'avait pas encore été modifié sur ce point; un décret de grâce la sauva. Quelque temps auparavant, à l'occasion du 15 août 1859, un décret d'amnistie avait effacé les avertissements reçus par tous les journaux à cette date, et dont les conséquences pesaient sur leur avenir. A diverses reprises, sur divers sujets, on assure à la presse toute liberté de parole et de critique; l'apparition de son *Histoire de Jules César* permet à Napoléon III de faire preuve, de la sorte, d'un libéralisme élégant. Mais les oppositions se vengent des taquineries quotidiennes par leur mépris des faveurs exceptionnelles; rien ne contente, à juste titre d'ailleurs, les victimes de l'arbitraire, que la destruction de l'arbitraire : « On assure que la critique sera libre... »

Eh quoi! répond le dur citoyen, qui se méfie des gouvernants : « ils ne pourront donner qu'une fausse liberté, une liberté de décembre, c'est-à-dire une liberté de carnaval, *libertas decembris,* comme dit Horace ! ... Je ne veux pas, comme Cinna, donner au drôle l'occasion de faire le magnanime, et être exécuté par une grâce... Je ne veux pas me trouver placé entre la vengeance d'Octave et la clémence d'Auguste[1] ».

Donc, toute bienveillance est regardée par les intransigeants comme injurieuse et intempestive, tant que le décret-loi subsistera ; d'ores et déjà, ils rejettent comme insuffisante toute loi qui ne détruirait pas l'œuvre de 1852, qui, tout au moins, ne la modifierait pas profondément. — Cette loi vint : ce fut la loi du 11 mai 1868, qui d'ailleurs ne les satisfit point.

IV

Comme le projet de loi sur les réunions publiques, le projet de loi sur la presse fut annoncé par la lettre de l'Empereur au ministre d'État du 19 janvier 1867, et déposé, le 13 mars suivant, sur le bureau du Corps Législatif ; et il subit à peu près les mêmes péripéties.

L'étude en fut courte, mais agitée, la discussion vive, et, jusqu'au dernier moment, le vote incertain.

Le projet dont avait accouché le ministère rallia toutes les critiques. Il était imprudent suivant les uns, décevant d'après les autres, « sans principe, sans caractère », dit Persigny ; et ainsi il « offrait tous les inconvénients de la liberté de la presse, sans en offrir aucun des avantages ». Il conservait, sinon le principe, du moins des traces, de la répression administrative : parmi les pénalités, il gardait en effet la suspension par décret. Il ne diminuait pas le cautionnement, il ne modifiait pas la compétence, il ne supprimait pas les délits d'opinion. Mais cependant il apportait à la législation de 1852 des améliorations sensibles, quoique insuffisantes ; et il réalisait surtout une réforme essentielle, en supprimant l'autorisation préalable.

Aussi, tel qu'il était, la majorité conservatrice de l'Assemblée le trouvait-elle dangereux et inopportun ; et la commission, qui reflétait son état d'esprit, ne témoignait donc point d'un grand empressement à l'adopter et à le défendre. A vrai dire, commission et majo-

1. Rogeard, *Les propos de Labiénus*, 1865.

rité étaient d'accord pour retarder la discussion, et nourrissaient l'espoir que Rouher parviendrait à dessiller les yeux de Napoléon III, et obtiendrait de lui le retrait d'une concession peu sage, qui n'était point appréciée, disaient-elles, par le pays, et ne fortifierait que les adversaires du régime.

Mais le tiers-parti veillait, et la gauche, qui trouvait le projet incomplet, le soutenait pourtant avec ardeur. Ni la gauche ni le tiers-parti ne ménageaient leurs railleries à la majorité, à la commission leurs objurgations : ayant, par un hasard comique, l'Empereur pour eux, ils les mettaient au pied du mur.

L'Empereur, en attendant, hésitait, décidément favorable à la loi, selon les libéraux, prêt à se rendre, selon la droite. Un moment, celle-ci crut triompher ; le cercle de la rue de l'Arcade se réjouit. A tort, on le vit bientôt. Parlant des projets déposés le 13 mars, le souverain déclara, dans le discours du trône de 1868, que « sans doute, l'exercice de libertés nouvelles exposerait les esprits à des excitations dangereuses », mais que toutefois « le temps écoulé n'avait point changé ses convictions sur l'utilité de la réforme ». Il sentait bien qu'il s'était trop nettement engagé pour se dédire. Avec regret peut-être, il poursuivit l'exécution de sa promesse, une seconde fois plia Rouher à sa volonté, et força l'assentiment du Corps Législatif et du Sénat.

Quelques instants avant l'ouverture de la séance où le débat devait s'ouvrir, il manda le ministre d'État et lui fit connaître « sa volonté formelle que la loi fût énergiquement soutenue[1] ». Cette anecdote, en tout cas, faisait le tour du Salon de la Paix ; *la France* la confirmait. Rouher dut enfin se rendre. Il fit volte-face, à l'ordinaire, et apporta à la tribune des arguments qu'il eût préféré combattre. Mais, désireux de sauver les apparences, il déclara hautainement que la loi, en dépit des alarmistes, n'était pas une concession aux libéraux : elle était nécessitée par l'impuissance de la répression administrative, dont lui-même avait cependant défendu le maintien avec conviction ! et c'était donc à tort que les amis de l'Empire s'inquiétaient : l'Empire ne cédait pas aux attaques, il répondait seulement par une tactique nouvelle.

Le Corps Législatif était ainsi dûment averti de ce que le souverain attendait de lui. D'autre part, la majorité conservatrice prêtait l'oreille aux bruits menaçants qui circulaient. Les journaux officieux insinuaient que l'Empereur pourrait bien riposter à un vote de rejet

1. Alf. Darimon, *Les Irréconciliables*.

par une dissolution immédiate. Ne ferait-elle que s'abstenir, en refusant de prendre parti dans la prochaine législature, la Chambre s'exposerait d'ailleurs au même risque : une majorité qui, ayant fait tant de critiques, exigé tant de modifications à la loi sur l'armée, se montrerait aussi peu docile à propos de la presse, ne serait point une majorité dévouée ; on n'aurait que faire de la ménager. Devant cette éventualité fâcheuse, les députés récalcitrants commençaient à pencher du côté de la complaisance ; et finalement, ils se soumirent, comme la commission, comme le rapporteur. — Emile Ollivier aurait désiré vivement donner un pendant à son beau rapport des coalitions ; sur cette vaste question de la presse, qu'ont traitée tant d'écrivains et d'orateurs, il eût pu sans doute dire des choses fortes et belles ; il eût sans doute dégagé les principes et tracé les grandes lignes d'une législation rationnelle. Pour obtenir cette faveur de ses collègues de la commission, il fit auprès d'eux des démarches pressantes. Mais de Morny n'était plus là, qui l'avait servi dans les mêmes circonstances ; et Rouher menait campagne contre lui. Rouher l'emporta ; M. Mathieu fut élu rapporteur à une voix de majorité. — Le Corps Législatif, malgré sa répugnance, suivit donc Rouher et M. Mathieu : il obéit à la sommation du souverain. Ce ne fut pas toutefois sans une brillante discussion. Cassagnac, avec beaucoup de franchise, se prononça contre la liberté de la presse, même réglée, et contre le projet du Gouvernement ; il paraît que Napoléon III le félicita en particulier. Ollivier, très hardi, exposa au contraire, avec quelques réserves, la théorie de Girardin sur son impunité. — Au vote, J. Favre, Marie, Picard s'abstinrent, la loi ne leur donnant pas, à beaucoup près, satisfaction ; au centre et à droite, il y eut beaucoup d'abstentions pour un motif tout opposé. Mais elle passa enfin par 230 voix contre 12.

Elle passa de même au Sénat. — Le Sénat, investi depuis peu du droit d'examiner les lois en législateur, et de leur opposer son veto temporaire pour des raisons de fond, avait fait au projet un plus mauvais accueil que le Corps Législatif. Il disait (comme l'avait dit autrefois Rouher, comme le disaient, avec quelque raison, les doctrinaires de l'autorité), que la liberté réglée de la presse est un leurre, et que seul le régime préventif met obstacle à sa licence ; que la répression judiciaire est toujours inefficace et vite discréditée, lors même que les magistrats sont dévoués au pouvoir ; et que tels polémistes se rient de leur sévérité, que la vigilance de l'administration suffirait à contenir. Cet état d'esprit se manifesta par la nomination

de de Maupas comme rapporteur. De Maupas et de la Guéronnière, auxquels se joignait parfois de Persigny, formaient au Sénat comme un noyau de tiers-parti; mais un tiers-parti bien timide, et qui n'abjurait rien des idées césariennes : ils admettaient quelques modifications au régime actuel, celui-ci sur un point, celui-là sur un autre, dans l'intérêt de la dynastie ; mais ils restaient fermement attachés aux principes d'autorité, et réduisaient au minimum les concessions nécessaires. De Maupas, comme Persigny, admirait la législation de 1852, et ne consentait pas aussi facilement que lui à l'énerver. Il conclut au renvoi de la loi à une deuxième lecture. — Enfin la loi vint en discussion, sur un nouveau rapport du président Devienne, qui s'en déclara partisan, et fut critiquée point par point. Plusieurs membres de la haute Assemblée la combattirent, et demandèrent le maintien du décret-loi : ainsi M. de Ségur d'Aguesseau ; et de Maupas ne désarma point. Mais le président Bonjean, secondé par Sainte-Beuve, fit honte au Sénat de son obstination ; il eût voulu, lui, la loi plus libérale, et se prononçait pour la compétence du jury en matière de délits de presse : « Il fallait autrefois, » s'écria-t-il, « que les Assemblées arrachassent la liberté aux Gouvernements, et c'est le Sénat qui repousse la liberté que le Gouvernement lui offre ! » Surtout, Rouher vint à la rescousse ; parlant au nom de l'Empereur, il vanta sa noble conduite, qui contrastait avec la résistance sourde des sénateurs, et il les adjura de le suivre avec confiance. A ce discours, le Sénat n'eut rien à répondre, puisque l'Empereur était en cause. Lui aussi se soumit en grommelant. La loi réunit 94 voix ; il y eut 23 voix hostiles.

Bien que Napoléon III eût affirmé, à plusieurs reprises, sa volonté de voir la réforme votée, et pesé presque ouvertement sur le Sénat et le Corps Législatif, certains sénateurs plus soupçonneux, certains députés plus subtils lui croyaient une pensée secrète. Il ne lui déplairait pas, glissaient-ils en confidence, de « faire du libéralisme sur notre dos [1] ». La loi ayant été rejetée par le Parlement, malgré ses invites pressantes, son attitude lui vaudrait un regain de popularité, tandis que le vote contraire des Chambres le préserverait d'un péril. Mais elles, n'étaient pas forcées de deviner cette pensée, ni de prêter les mains à ce plan, qui les sacrifiait sans profit aux intérêts égoïstes du souverain. — Avait-il donc vraiment cette pensée ? formait-il vraiment ce plan ? Cela est peu probable ; quelque secret qu'il fût dans ses desseins, il y aurait eu trop de distance entre ses sentiments et ses paroles ! En tout cas, la pensée ne fut pas comprise, le plan ne

1. Alf. Darimon, *Les Irréconciables*.

réussit pas ; et la loi du 11 mai 1868 établit cette liberté de la presse, réglée, restreinte et comme honteuse, que désiraient les partis les plus sages, mais non pas peut-être les plus perspicaces.

La loi de 1868 maintient la distinction faite par le décret de 1852 entre la presse politique et la presse non politique. Soumise, en principe, au même régime que la première, celle-ci était traitée plus favorablement sur plusieurs points : elle conserve le bénéfice de ses premières faveurs, et profite des adoucissements qui sont apportés au principe général. Mais c'est de celle-là que s'occupe avant tout la loi. — Pareille distinction a été très vivement critiquée, et à juste titre ; elle est factice et gênante. Toutefois, elle importe peu, si le système général est suffisamment adouci, et la presse politique suffisamment libre.

Or, la presse politique étrangère reste astreinte à la même règle que posait le décret-loi du 17 février ; l'entrée en France des journaux étrangers reste soumise, malgré l'énergique intervention de Garnier-Pagès, à l'autorisation du Gouvernement.

Mais, en ce qui concerne la presse politique française, — et c'est là, de beaucoup, la question qui prime toutes les autres, — la loi de de 1868, toute timorée qu'elle soit, établit des principes nouveaux, et modifie très sérieusement le système établi par le décret organique.

Elle est caractérisée, en effet, par l'abolition de la législation préventive et de la répression administrative. Elle apporte, de plus, à la législation de 1852, quelques améliorations secondaires.

En principe, la législation préventive est abolie par l'article 1^er^ de la loi. — « Tout Français majeur et jouissant de ses droits civils et politiques peut, *sans autorisation préalable*, publier *un journal ou écrit périodique* paraissant, soit régulièrement et à jour fixe, soit par livraisons ou irrégulièrement ». Cet article fondamental fut voté par 276 voix contre 7 : « les sept sages de la Grèce ! » s'écria Granier de Cassagnac. Ainsi, désormais, le Gouvernement ne paralysera plus le droit d'écrire et d'imprimer librement, qui appartient à tous les Français. Les journaux se créeront et fonctionneront sans qu'il intervienne dans leur création et dans leur fonctionnement. Il ne lui appartiendra plus d'empêcher tel journal de se fonder, de lui désigner tel rédacteur en chef, d'approuver tel changement parmi ses rédacteurs,

administrateurs ou propriétaires. L'article 9, analogue à l'article 21 du décret-loi de 1852, exclut simplement du journalisme les individus privés de leurs droits civils et politiques, et les membres des anciennes familles royales punis de bannissement ; et l'article 16 maintient l'insertion obligatoire des *communiqués* administratifs. — En revanche, il est vrai, certaines règles sont édictées par les articles 2 et 4, que devront observer les journaux affranchis de l'autorisation préalable : « Aucun journal ou écrit périodique ne peut être publié s'il n'a été fait..., à la préfecture, et dans les quinze jours au moins avant la publication, une déclaration contenant : 1° le titre du journal; 2° le nom, la demeure et les droits des propriétaires ; 3° le nom et la demeure du gérant; 4° l'indication de l'imprimerie ». Deux exemplaires de chaque numéro devront être déposés, signés du gérant responsable, à la préfecture ou à la mairie. — Mais ce ne sont là que des formalités ; et la déclaration préalable, à la différence de l'autorisation préalable, ne fait pas obstacle au libre usage du droit reconquis. Désormais, tout citoyen qui veut répandre sa pensée n'a que faire du consentement du Pouvoir. Là est la conquête précieuse : le Gouvernement ne prévient plus...

Il ne réprime pas davantage ; et cette conquête est précieuse aussi. L'impunité n'est pas accordée à la presse ; mais la répression qui l'atteint est judiciaire, comme l'exige le principe de la séparation des autorités. La presse aura pour juges des juges, et non pas des censeurs. Plus d'avertissements, plus de suspensions ni de suppressions par arrêté ministériel ou décret du chef de l'État ; la suppression par décret, qui était prévue par le projet, fut effacée de la loi sur la réclamation de Jules Favre. Le journaliste ne dépend plus de l'arbitraire du Pouvoir, mais de la justice des juges. La liberté est mise sous la sauvegarde de l'autorité judiciaire ; le bon plaisir du Pouvoir Exécutif ne la menace plus. Il est possible qu'elle soit désormais restreinte et rognée abusivement ; mais un fait domine tout : elle existe.

Avec la double substitution de la déclaration préalable à l'autorisation préalable, et de la répression judiciaire à la répression administrative, qui est le trait essentiel du nouveau système, et qui donne à la presse « la liberté sous l'égide de la loi », *sub lege libertas*, avec cette substitution du régime du droit commun au régime discrétionnaire, — la loi de 1868 procure-t-elle satisfaction aux libéraux sur d'autres points de très grande importance : la suppression des délits d'opinion, l'admission de la preuve en fait de diffamation, la réforme

des pénalités, la modification de la compétence ? Nullement. Et leur procure-t-elle satisfaction sur des points d'importance secondaire, mais qui ne laissent pas de les intéresser : la suppression du brevet des imprimeurs, l'allègement des charges financières, et la question des comptes-rendus parlementaires ? Dans une certaine mesure seulement.

Rien n'est changé à la qualification des actes que punit la loi, en ce qui concerne les délits contre la chose publique. Le droit commun n'est pas appliqué à la presse ; le journal n'est pas poursuivi exclusivement pour « provocation directe à la perpétration d'un fait qualifié par la loi crime ou délit, quand cette provocation a été suivie d'effet ». Il demeure sous le coup de poursuites pour de vagues délits d'opinion, dont le caractère et la gravité dépendent de la fantaisie du juge. Il reste passible d'une condamnation rigoureuse pour « nouvelles fausses ou erronées », pour « excitation à la haine et au mépris du Gouvernement », pour des actes enfin qui sont, par nature, susceptibles des appréciations les plus diverses. Autrement dit, la liberté de la critique ne sera plus étouffée par le Pouvoir Exécutif, mais elle sera encore à la discrétion de l'autorité judiciaire.

De même, aucun changement profond n'est apporté aux dispositions qui visent les délits contre les personnes. La diffamation et l'injure restent frappées des mêmes peines, qu'elles atteignent un fonctionnaire public ou un particulier. A côté de ces délits, « toute publication dans un écrit périodique relative à un fait de la vie privée constitue une contravention punie d'une amende de cinq cents francs » (Article 11). — Et, dans tous les cas, les mêmes règles subsistent. Contrairement à l'opinion, d'ailleurs isolée, de Persigny, la poursuite ne relève toujours que de la personne à qui le journal a porté préjudice, et l'action publique n'a point à intervenir. Et la preuve par témoins de l'acte publié ou dénoncé reste interdite aux journalistes, même quand la personne attaquée est un fonctionnaire public, contrairement à l'avis et malgré les efforts des libéraux et de la gauche.

Certaines pénalités, personnelles ou pécuniaires, frappaient précédemment les individus qui collaborent à la fabrication du journal ; elles sont conservées, et frappent les mêmes gens. Certaines autres frappaient le journal lui-même : elles subsistent également. Le projet du Gouvernement avait bien, en effet, proposé un autre système de pénalités ; mais il n'avait pas, sur ce point, été approuvé par la Chambre.

Le projet du Gouvernement, dans ses articles 11 et 12, frappait, lui

aussi,de peines personnelles et pécuniaires, ces mêmes individus que frappait le décret-loi de 52 : le gérant, l'imprimeur et le rédacteur. — Mais les peines personnelles étaient réduites à la privation des droits électoraux pendant cinq ans, à la suite d'une condamnation pour délit de presse : les peines corporelles étaient supprimées. Le projet leur substituait les peines pécuniaires, et remplaçait la prison par l'amende, conformément aux vues de la majorité des libéraux. L'amende pouvait s'élever à 25.000 francs pour chacun des trois délinquants. C'est donc l'amende qui était la peine principale, et la peine personnelle qui était accessoire. C'est donc la menace de la grosse amende qui devait arrêter la plume de l'écrivain, et donner quelque prudence au gérant et à l'imprimeur. — Non pas qu'eux-mêmes, dans ce système, fussent directement atteints. L'amende à laquelle ils seront condamnés, les propriétaires du journal la paieront. Mais précisément, il faut qu'il en soit ainsi, selon les libéraux. Car alors elle sera trois fois plus lourde ; elle montera peut-être à 75.000 francs. Les propriétaires seront, par conséquent, attentifs aux actes de leur gérant, aux écrits de leurs rédacteurs. Et d'ailleurs, ceux-ci, qui pâtiraient par contre-coup des mésaventures des propriétaires, seront également attentifs à surveiller leur langage, et à mesurer la portée de leurs actes. Ainsi, les intérêts de tous, propriétaires, écrivains, gérants, imprimeurs, seront solidaires ; et cette solidarité de leurs intérêts sera la meilleure garantie de la convenance de leur conduite. — Certains disaient même que les conséquences de ce système, si dangereuses pour les propriétaires, l'étaient tout autant pour la liberté restaurée. Les propriétaires, ainsi mis en cause, allaient devenir des censeurs anxieux et taquins, qui, « la tête constament penchée sur la feuille de papier où le journaliste écrivait son article [1] », modéreraient son ardeur et châtieraient son style. La censure officielle et subie serait remplacée par une autre, privée et volontaire, il est vrai, mais plus rigoureuse, étant plus craintive. A cela, on répondait que pareil résultat n'était pas pour surprendre, ni pour déplaire. Les partisans de la liberté réglée ne devaient-ils point s'estimer heureux que la presse, débarrassée du joug que lui imposait le pouvoir, s'astreignît d'elle même à ces règles de modération et de politesse, sans lesquelles ils repoussaient la liberté corrompue en licence ? Voilà les effets réels de ces lourdes peines pécuniaires ; critiquables avec une législation draconienne, elles étaient justifiées et utiles avec une législation libérale.

1. Alf. Darimon, *Les Irréconciliables.*

Mais, sur ce point important, les idées favorites du parti de la liberté réglée ne prévalurent pas. Adoptées par le Gouvernement, elles ne le furent point par la commission, et la majorité conservatrice ne les vit pas avec faveur. Les pénalités restèrent ce qu'elles étaient auparavant; les peines corporelles furent maintenues. Comme auparavant, l'écrivain, le gérant et l'imprimeur restèrent responsables, et passibles d'un emprisonnement qui pouvait aller jusqu'à cinq ans, et d'une amende de 50 à 10.000 francs; toutefois, aux termes de l'article 6, « dans aucun cas, l'amende ne peut dépasser le tiers du cautionnement versé par le journal ».

En outre de ces peines personnelles et pécuniaires, les mêmes peines qu'autrefois frappent le journal lui-même, celles-là insupportables : la suspension et la suppression. Quoi qu'il en soit, c'est, maintenant, à la justice seule de les infliger; et, si elles restent excessives, au moins ne sont-elles plus illégales, et ne violent-elles plus, comme en 1852, les principes garantis par la Constitution, en livrant la propriété individuelle et la faculté de répandre ses écrits à la discrétion du Gouvernement. — La suspension du journal pourra être prononcée dans plusieurs cas par les tribunaux ; voici les deux principaux. « Article 12. — ... Pour le cas de la récidive dans les deux années à partir de la première condamnation pour délit de presse autre que ceux commis contre les particuliers, les tribunaux peuvent, en réprimant un autre délit de la même nature, prononcer la suspension du journal ou écrit périodique pour un temps qui ne sera pas moindre de quinze jours ni supérieur à deux mois. — Une suspension de deux à six mois peut être prononcée pour une troisième condamnation dans le même délai... » — Quant à la suppression, elle est entraînée, de plein droit, comme précédemment, par une condamnation du gérant pour « crime commis par la voie de la presse ».

Enfin la compétence n'est pas modifiée. La juridiction administrative a bien disparu, ce qui est le principal. Mais la connaissance des délits de presse n'est pas rendue au jury, comme le désiraient les libéraux : elle demeure aux tribunaux correctionnels.

Parmi les questions secondaires qui étaient soulevées devant l'opinion et le Corps Législatif, celle du brevet des imprimeurs ne fut pas tranchée par la loi de 1868. Mais elle devint d'un moindre intérêt pour les journaux, grâce à l'article 14 ainsi conçu : « Les gérants des journaux sont autorisés à établir une imprimerie exclusivement destinée à l'impression du journal ». De la sorte, les imprimeurs relèvent toujours de l'administration, et les journaux restent gênés par

la prudente intervention des imprimeurs. Mais ils peuvent s'affranchir de cette gêne, du moment où ils peuvent se passer de leurs services.

La question des charges financières est également traitée par la loi, mais non dans son ensemble. — Parmi les charges financières qui pesaient trop lourdement sur le journal, la plus onéreuse était l'impôt du timbre, qui variait suivant les départements. Sa moyenne était de cinq centimes. Il est réduit dans de fortes proportions par l'article 3 ainsi conçu : « Le droit de timbre, fixé par l'article 6 du décret du 17 février 1852 est réduit à cinq centimes dans les départements de Seine et de Seine-et-Oise, et à deux centimes partout ailleurs ». Le timbre de proportion est supprimé ; le journal, comme le voulait Laboulaye, pourra grandir sans crainte d'un sucroît d'impôt. — La loi ne touche ni aux droits de poste ni au cautionnement.

Enfin elle passe sous silence la question si délicate des comptes-rendus parlementaires ; elle ne fixe pas de limite entre l'appréciation légale et le compte-rendu frauduleux ; à défaut de cette distinction difficile, elle ne détermine point les conditions auxquelles la liberté d'appréciation sera pleine et entière ; elle ne consacre même pas cette liberté d'appréciation, qui avait été, il est vrai, affirmée, au cours de la discussion, par le rapporteur, mais qui n'était point sûre cependant, n'étant pas garantie par les textes.

En vain deux amendements avaient-ils été présentés, qui tranchaient nettement la difficulté, l'un par Ollivier, de Janzé, et Maurice Richard, l'autre par Darimon : ils avaient eté repoussés sur l'intervention du Gouvernement.

A fortiori, Thiers devait-il être battu ; car il ne demandait pas seulement des garanties réelles pour la liberté d'appréciation, mais bien la liberté du compte-rendu. — La liberté d'appréciation, disait-il, quand bien même elle existerait indiscutablement en théorie, n'existerait point en fait tant qu'elle ne serait pas complétée par la liberté des comptes-rendus. Qu'importerait, en effet, qu'elle fût explicitement consacrée ? elle ne serait pas, pour cela, prémunie contre l'arbitraire, si l'appréciation pouvait être punie sous prétexte de compte-rendu ? Or, le Gouvernement prenait plaisir, semblait-il, à prouver la justesse de cette constatation. A plusieurs reprises, il avait déclaré l'appréciation libre ; mais il venait précisément de poursuivre devant la justice *la France, le Journal de Paris, l'Union*, *le Journal des Débats*, et plusieurs autres, sous prétexte de comptes-rendus illégaux, alors qu'il ne s'agissait que d'appréciations anodines. Délits vraiment risibles ! l'un avait publié les noms des orateurs dans l'ordre où ils

avaient parlé ; l'autre avait donné l'énoncé des discours et des amendements dans leur suite naturelle ; celui-ci s'était borné à écrire : « La clôture a fait tomber le rideau » ; celui-là : « Le débat a été très animé entre le ministre de la Guerre et M. Segris ». Et voilà comment, avec l'équivoque actuelle, était respectée la liberté de la critique ! D'autre part, il est vrai, fixer une limite entre le compte-rendu et l'appréciation, tout le monde y renonçait. — Il restait la solution que préconisait, au Sénat, quelques années plus tôt, le président Bonjean : une fois reproduit l'un des comptes-rendus officiels, le journal serait libre, absolument libre, d'apprécier à son gré les débats ainsi reproduits, ou même d'en rendre compte de nouveau en les maquillant, sous prétexte de les apprécier. — Mais quoi ! c'était là encore une proposition trop timide. Pourquoi admettre la liberté de compte-rendu, par impossibilité de l'empêcher, une fois admise la liberté de l'appréciation, et puis, tout aussitôt, la subordonner à une condition qui l'entraverait considérablement ? Il fallait être plus large, et, si le principe était reconnu, ne point en craindre l'application. Aussi bien n'était-il point dangereux. La bonne politique se fait publiquement ; et ce n'est pas avec quelques précautions mesquines qu'un Gouvernement se met à l'abri des blâmes, s'il y a lieu, ou qu'il obtient plus de louanges. Que s'il tient cependant à être jugé avec équité et ne se fie pas pour cela à l'impartialité des journaux, il doit se rassurer : la seule opinion à laquelle il y ait lieu d'attacher du prix est celle des hommes sérieux et sincères, et ceux-là, avant de juger un débat, se renseignent auprès de plusieurs feuilles de nuances opposées, et tirent la vérité de leurs comptes-rendus contradictoires.

Rouher avait fait valoir, soit contre la proposition de Thiers, soit contre les amendements du tiers-parti, des raisons judicieuses. Il en avait de meilleures. Il avait dit que l'obligation du compte-rendu officiel était imposée par l'article 42 de la Constitution du 14 janvier, et qu'il n'appartenait pas au Corps Législatif, mais au Sénat constituant, de lui substituer, s'il lui plaisait, la liberté des comptes-rendus. Il avait répété que la liberté d'appréciation était libre, et qu'il ne servirait de rien de la confirmer par un texte explicite ; et il avait ainsi glissé sur les amendements qui en réclamaient, non point seulement la consécration, mais la détermination précise et la sauvegarde. — Car précisément, c'est cette consécration qu'il voulait éviter ; c'est son éloignement pour une détermination précise qui était la cause véritable de son attitude vis-à-vis des promoteurs d'amendements. La situation actuelle lui plaisait par son incertitude

et par les facilités qu'elle lui procurait. Les libéraux demandaient qu'on y mît fin, parce qu'elle était favorable à l'arbitraire. Parce qu'elle était favorable à l'arbitraire, il la défendit et la fit maintenir.

Telle était, dans ses grandes lignes, la loi de 1868 ; telles étaient les réformes essentielles qu'elle apportait à la législation de la presse ; telles étaient les solutions qu'elle donnait ou refusait aux questions secondaires dont se préoccupaient les libéraux.

Quel accueil reçut-elle des divers partis ? et quels en furent les effets ?

Les libéraux ne cachèrent pas qu'elle ne les satisfaisait point absolument ; qu'elle était incomplète, à leur sens ; qu'elle avait le tort de rejeter, sur ces questions secondaires, des solutions qui leur tenaient à cœur ; et qu'elle eût dû joindre d'autres réformes aux réformes essentielles qu'elle opérait. — Certes, diverses questions secondaires avaient été mal résolues ou restaient en suspens. Les grands journaux seuls pouvant avoir leur imprimerie particulière, le maintien du brevet des imprimeurs continuait à produire les mêmes conséquences à l'égard de la plupart des feuilles. L'impôt du timbre n'étant qu'insuffisamment allégé, le cautionnement demeurant aussi lourd, les droits de poste actuels étant maintenus : la presse demeurait encore le privilège de la richesse, l'instrument de la réclame, ou la proie des agioteurs. Les comptes-rendus restant soumis à l'estampille officielle, et la liberté des appréciations restant, par contre-coup, très douteuse, les journaux ni le public n'étaient assurés de pouvoir discuter avec toute la liberté désirable les actes du Gouvernement et des Chambres. — Surtout, il était déplorable que la loi continuât d'incriminer des opinions et de frapper arbitrairement la pensée ; que l'interdiction de la preuve continuât de mettre obstacle à l'absolution du diffamateur courageux, à la justification du diffamé honorable ; que des écrivains de marque, ou même de minces folliculaires, que les gérants et les imprimeurs continuassent à être passibles de peines corporelles et vexatoires, et le journal de la suspension et de la suppression, plutôt que les propriétaires de lourdes amendes, dont la menace n'eût aucument entravé la manifestation des idées, mais en eût utilement modéré l'expression ; il était déplorable enfin que la presse restât justiciable des tribunaux correctionnels, et que des délits dont la gravité, toute contingente, se mesure à l'émotion du public, ne fussent pas soumis au jugement du public lui-même,

représenté par le jury. — De plus, on sait que le sénatus-consulte du 18 juillet 1866 défendait à la presse « toute discussion ayant pour objet la critique ou la modification de la Constitution ». Évidemment, la loi n'y pouvait rien ; mais le résultat n'en était pas moins que les bons effets de l'œuvre législative étaient contrariés sérieusement par les effets fâcheux du texte constitutionnel.

Mais enfin, quelques reproches qu'ils fissent à la loi, les libéraux ne niaient pas qu'elle marquait un progrès considérable et décisif. La presse, que le décret du 17 février 1852 avait placée sous la dépendance du Pouvoir Exécutif, était rendue à la liberté par la suppression de l'autorisation préalable et de la répression administrative. Sans doute elle n'était point pleinement émancipée. Elle était rendue à la liberté, sous l'égide de lois assurément sévères. Mais toutefois, elle se trouvait désormais sous l'égide des lois, et non plus sous le coup de l'arbitraire. Dès lors, la liberté était fondée en principe ; il ne restait plus qu'à en développer les conséquences.— Et, telle qu'elle était, la loi nouvelle produirait, malgré tout, des conséquences très appréciables, pourvu qu'elle fût appliquée avec quelque largeur d'esprit et sans le méchant vouloir qu'on soupçonnait à Rouher.

Rouher resta quelque temps encore au pouvoir. Et même alors la loi produisit bien les effets qu'en attendaient les libéraux. La pratique démontra la justesse de leurs prévisions. La loi ne donnait pas toute la liberté désirable. Mais elle en donnait assez pour que la presse fût désormais plus près du régime de l'impunité que du régime de la servitude. Elle en donnait assez pour que la presse se réorganisât et prit un autre ton et d'autres allures. — Naturellement, le premier résultat de la liberté étant de permettre un ton plus élevé et des allures plus brutales, elle profita d'abord, et presque exclusivement, à la presse d'opposition. Le nombre augmenta, des petits journaux frondeurs et agressifs, qui amusent la foule et excitent ses passions. Les journalistes à la mode furent les plus âpres ou les plus gouailleurs : Delescluze, Rochefort, Victor Hugo. Ceux-ci ne discutaient plus, mais blaguaient ; ceux-là donnaient au bourgeois l'agréable frisson de l'audace peureuse. *L'Électeur libre*, *la Marseillaise*, *le Rappel*, l'emportaient sur *le Réveil*, *l'Avenir national* et *le Siècle*. — Pour soutenir la lutte, l'Empire faisait des sacrifices. *La Situation*, *l'Étendard*, *le Public*, *le Parlement*, *le Peuple*, parurent à peu de distance l'un de l'autre. *Le Peuple* coûta, dit-on, plus d'un million à l'Empereur.

Malgré cet effort, l'avantage restait aux adversaires du régime, ou,

pour mieux dire, aux plus violents. Aussi les vieux partisans de l'autorité se désolaient-ils de la faiblesse du souverain qui avait proposé la loi, des Chambres qui l'avaient votée. Toutefois, il y en avait d'optimistes, parmi eux, qui partageaient, dans une certaine mesure, les espérances, feintes ou non, de Napoléon III. « Je compte », avait-il dit au Corps Législatif, en parlant des dangers que la loi pouvait faire courir à l'ordre, « je compte... sur le bon sens du pays, le progrès des mœurs publiques, la fermeté de la répression, l'énergie et l'autorité du pouvoir ». Le bon sens du pays et le progrès des mœurs, les plus optimistes n'y comptaient guère. Mais ils avaient un peu plus de confiance dans l'énergie du pouvoir et la rigueur de la répression. Bien que le Gouvernement eût été dépouillé de ses meilleures armes, il lui appartenait encore de stimuler par des encouragements occultes, de lasser par une obstruction sourde et un zèle intempestif, les feuilles favorables ou ennemies ; il lui appartenait encore de poursuivre impitoyablement la punition des délits les plus minces ou les plus douteux, et de tenir en haleine une magistrature disciplinée ; il appartenait à cette magistrature, non point assurément servile, mais bien triée et bien stylée, de frapper rigoureusement les journaux de scandale et les journalistes intempérants. Il était à croire que Gouvernement et magistrature s'acquitteraient bien de leur tâche. L'Empereur venait d'en donner de nouveau l'assurance, au début de la session de 1869. A « l'agitation factice » des milieux politiques, « la nation reste insensible, comptant sur la fermeté du Gouvernement pour maintenir l'ordre ». C'est avec raison. Le Gouvernement ne manque pas à son devoir, l'autorité judiciaire pas davantage. Ils redoublent, l'un de vigilance, l'autre de sévérité. *Le Réveil et le Rappel* cessent de paraître.

A la différence des autoritaires et des conservateurs, les libéraux, que n'ont point étonné les effets immédiats de la loi, ne s'en effrayent pas davantage, et ne pensent ni ne désirent que la magistrature les puisse réprimer efficacement, sur les invites du pouvoir. Ils savaient bien quelles polémiques excessives amènerait la liberté ; et tout au moins les plus hardis d'entre eux, ceux qui préconisaient l'impunité, ou qui s'y résignaient par nécessité, regardent froidement monter l'effervescence populaire, qu'ils prévoyaient et qu'ils acceptent. Ils l'acceptent, parce que la licence est le prix de la liberté. Ils l'acceptent aussi, parce que les effets fâcheux de la licence s'atténuent à mesure que s'accroissent les bienfaits de la liberté véritable, et que la liberté, à laquelle on s'attache, triomphe enfin de la licence, dont on

se dégoûte. — Aussi, nulle rigueur inutile ! et que l'excès de la répression ne donne pas une couleur héroïque aux hardiesses des écrivains. La politique plus tolérante qui est suivie depuis quelques mois, écrit Ollivier à Duvernois, vers la fin de 1869, est donc « excellente », à coup sûr : « il n'y a qu'à persévérer. Dans quelques mois on en constatera les résultats : les irréconciliables se seront mangés entre eux ; la presse se sera discréditée, usée par ses excès, le Gouvernement se sera accru de ce que ses amis auront perdu... »

L'espoir était-il chimérique ? et le Gouvernement devait-il être plus fort pour réprimer les actes séditieux, en laissant toute liberté aux paroles les plus violentes ? C'est là une des thèses essentielles de la doctrine libérale ; on l'a constaté en l'étudiant ; et il est naturel d'en faire ici une application particulière. — Dans tous les cas, on fait assez, pour légitimer une loi si dangereuse, si l'on démontre qu'il était impossible d'esquiver le danger. — Or, on est en droit de soutenir l'un et l'autre : en premier lieu, la liberté de la presse ne pouvait être refusée, ni le danger esquivé ; mais ensuite, le danger était passager, et n'était que la contre-partie d'un avantage durable. La chose est facile à saisir.

Oui, il est certain que la presse, débridée soudain, est capable de toutes les extravagances, et qu'elle fait le plus grand mal au Gouvernement qui la débride ; oui, il est certain que l'Empire, dans les deux dernières années de son existence, souffrit cruellement par la presse, comme elle avait souffert par lui. Mais, si l'on est d'avis que tout Gouvernement parlementaire, fondé sur le peuple, dépend, en définitive, de l'opinion ; si l'on tombe d'accord que l'établissement du parlementarisme exige par conséquent l'éducation du peuple, et que, plus tôt cette éducation sera faite, plus vite seront assurés le bon fonctionnement du système et la stabilité du régime ; si l'on conçoit enfin que la période de transition, très longue et fort troublée certainement, pendant laquelle se fera une éducation si difficile, peut donc être retardée, mais non pas évitée, et qu'il est sage de la hâter, pour hâter la venue d'un temps meilleur : on concluera forcément que le retour à la liberté de la presse était le corollaire logique du retour au Gouvernement parlementaire, et la discussion libre une condition nécessaire du Gouvernement d'opinion que la Constitution de 1870 allait bientôt restaurer. Ainsi donc, la liberté de la presse s'imposait en effet, du moment que l'Empire entrait dans la voie parlementaire. — Et au surplus, cet Empire parlementaire et libéral, elle lui serait

peut-être nuisible au début, mais utile à la longue, étant l'une de ses principales raisons d'être et l'une des conditions mêmes de son existence : aujourd'hui il ne pouvait vivre sans elle ; il vivrait par elle demain.

Bref, l'évolution du Second Empire aurait été incomplète, si la presse libre n'avait répandu la connaissance des choses publiques dans la nation souveraine : au contraire, la liberté de la presse ayant été rendue à cette nation avec le parlementarisme, la liberté de discussion avec la liberté d'action, qui n'existe pas sans elle, — l'évolution était complète et nettement définie : le Second Empire n'avait plus pour moteur le Gouvernement personnel, mais la souveraineté nationale. Or, de tous les changements constitutionnels ou quasi-constitutionnels qui se sont opérés dans les dernières années du règne, sont ressorties des constatations analogues : en les ramassant en quelques pages, on le montrera clairement. Il ne reste, dès lors, qu'à faire cette démonstration rapide, pour justifier, en y mettant quelques réserves, le jugement ainsi porté sur le sens et le caractère de l'évolution du Second Empire, et pour dégager enfin, de l'étude de ses institutions, les traits distinctifs et le principe essentiel de l'Empire libéral.

CHAPITRE VII

CARACTÈRE DU NOUVEAU RÉGIME : LA MONARCHIE PARLEMENTAIRE ET LE PLÉBISCITE

I. — *Les apparences.* — Mêmes décors ; — d'où, opinions incertaines et contradictoires sur la portée du changement..... p. 680
II. — *La Réalité.* — Application plus respectueuse du principe de la souveraineté nationale. — Ce qui reste du régime autoritaire et du Gouvernement personnel ; de moindre importance : pouvoirs du chef de l'Etat, ordinaires, ou même exceptionnels, ceux-ci exercés, soit personnellement, soit par l'intermédiaire du Sénat ; d'essentiel : les plébiscites, surtout le plébiscite césarien ; en fait, l'appel au peuple menace perpétuellement la liberté. — Cependant, au total, revanche du Pouvoir Législatif sur le Pouvoir Exécutif..... p. 686
III. — *Immense changement, immense progrès.* — Autrefois, transaction théorique entre la souveraineté nationale et le Gouvernement personnel ; mais, en réalité, penchant invincible vers celui-ci. — Aujourd'hui, même transaction théorique ; mais penchant invincible vers celle-là ; penchant, qui sans doute, malgré le plébiscite, ne fera que s'accroitre..... p. 700

I

Si l'on se reporte au printemps de la dernière année du règne, au lendemain du 20 avril, quand l'Acte additionnel sortait des délibérations du Sénat, l'on constate aisément que ni la foule irréfléchie, ni même beaucoup de ceux qu'intéressent les affaires publiques, mais qui s'attachent aux détails sans faire effort pour tirer de leur multiplicité la philosophie d'un système, ne se rendaient un compte exact de l'évolution qui venait de s'achever, et de la distance qui séparait la Monarchie actuelle, parlementaire et libérale, de la Monarchie autoritaire qu'avait instaurée le coup d'État.

Sans doute, pense alors le public, il s'est fait de grands changements dans la machine constitutionnelle. L'opinion les connaît, les publicistes les discutent. On entend bien dire par d'honorables doctrinaires que l'État a changé d'axe, et que la nation, asservie

quinze ans plus tôt, jouit aujourd'hui d'une liberté satisfaisante. On sait bien que le Sénat complaisant ne modifie plus, sur le désir du souverain, le pacte fondamental sur lequel repose l'accord de celui-ci et de la nation ; que les Chambres interviennent activement dans toutes les questions politiques ; qu'elles ont la haute main sur la confection des lois et la gestion des finances ; que le vice-Empereur sans responsabilité a cédé la place à des ministres responsables ; que les citoyens se réunissent à leur gré ; que les journaux parlent ou crient, comme il leur plaît, sans la permission de la censure. On sait tout cela. Mais on ne fait pas le total des réformes successives que vient de consacrer la Constitution nouvelle ; on n'a, d'habitude, qu'une vue fragmentaire du changement accompli. Est-il radical et définitif, ou bien illusoire et précaire ? On hésite à se prononcer, car on l'apprécie mal, et cela se conçoit : — Le véritable caractère de tout système politique dépend d'un ensemble d'institutions dont on voit bien la figure, mais dont l'on distingue plus difficilement les ressorts. Or, ici, les ressorts sont peut-être tout autres, mais la figure est restée la même, à peu de chose près ; et celui-là n'est donc point compétent pour juger de la transformation du régime, qui se décide sur l'apparence.

Effectivement, la physionomie générale de l'Empire a peu varié. Il se présente toujours sous les mêmes dehors, escorté des mêmes images, évoquant les mêmes idées.

Le personnel gouvernemental ne s'est guère modifié. Certes Ollivier est aujourd'hui au ministère, entouré de libéraux, dont plusieurs furent orléanistes. Mais, dans les Assemblées, dans les administrations, dans la magistrature, dans l'armée, au Conseil d'État, le regard tombe rarement sur des notabilités récentes ; en dix-huit ans, il n'a pas surgi, parmi les fidèles du pouvoir, beaucoup d'hommes brillants et réputés. La mort a fait de grands vides, qui n'ont pas été comblés. Hommes d'État vieillis, généraux d'Afrique, tout prêts à combattre, mais dédaigneux de s'instruire, diplomates fatigués et sénateurs fourbus, ceux qui entourent le trône et occupent les postes élevés sont encore ceux dont le Deux-Décembre a fait la fortune, mais devenus, avec l'âge, moins actifs et moins vigilants. Rouher, Magne, de Persigny, Vuitry, de Parieu, Schneider, Haussmann, Canrobert, Palikao sont encore les conseillers de l'Empereur et les familiers du palais. Surtout, derrière la vitre du cabinet des Tuileries, c'est le même

visage qu'on devine, plus terreux seulement et plus triste ; et c'est la même silhouette, plus lasse seulement et plus voûtée, qui erre à pas pesants sur la terrasse, au long du fleuve... Tant que règne le dictateur d'antan, l'impression d'un grand changement ne peut pénétrer dans les cerveaux. Le public juge du régime à travers les hommes ; il comprend mal que le régime puisse changer, quand les hommes survivent.

Et, si l'homme qui règne, et si les hommes qui détiennent les plus hautes fonctions, pour la plupart, sont toujours ceux qui ont triomphé au lendemain du coup d'État, et qui, depuis cette époque, ont eu entre leurs mains les destinées de la France, les grands Corps qu'ils président, les administrations qu'ils dirigent, les hiérarchies qu'ils dominent sont toujours les mêmes qu'a établis la Constitution du 14 janvier, et, conservant leur aspect d'autrefois, sont appelés des mêmes noms. Or, il faut quelque attention pour bien connaître en quoi, et dans quelle mesure, leur fonctionnement s'est modifié ; il y faut une attention dont peu de gens sont capables. Empire, Ministres, Sénat, Corps Législatif, Conseil d'État, Préfets, Conseils généraux et municipaux, ces termes donnent à l'esprit, en quelque sorte, l'impression de l'immuable ; et l'on ne se dit pas que les termes n'ont pas d'importance en soi, et que les rapports et le caractère des Assemblées et des personnes sont infiniment mobiles sous l'immobilité des mots. Du moment que les mots sont pareils, et qu'il y a toujours un Empereur, des ministres, des sénateurs, des conseillers d'État et des députés au Corps Législatif, les institutions semblent pareilles au peuple inattentif.

Enfin il y avait, en ce temps, pour l'observateur que déroutaient les apparences, une troisième cause d'incertitude ; il y avait une chose encore qui survivait, dans l'Empire libéral, à l'Empire autoritaire, et qui le confirmait dans cette pensée que l'Empire autoritaire survivait avec elle : c'était le décor, l'admirable décor où passaient, défilaient, évoluaient, paradaient le chef de l'État, l'Impératrice, les grands dignitaires de l'Empire, les dragons, les voltigeurs et les lanciers de la garde, les aides de camp sous leurs aiguillettes, les sénateurs sous leurs broderies, les magistrats sous leur hermine. Bien que l'inquiétude commençât de troubler les cœurs, et que les plus perspicaces interrogeassent avec anxiété l'horizon rempli de « points noirs », bien qu'une sensation de malaise se répandît sur la France et gagnât parfois les plus joyeux et les plus rieuses, cependant les rires vibraient encore dans l'air, la joie animait encore les

chasses de Compiègne et les voyages de la Cour. De ces pays prestigieux au delà desquels, grâce aux efforts du Grand Français, surgissaient enfin, par la porte si longtemps fermée, toutes les merveilles de l'Orient ; de ces antiques pays de sable où le navire impérial avait fendu des eaux nouvelles, salué de la rive par les applaudissements du monde, sous le regard vague des lourds sphinx de granit, la souveraine, « belle encore d'une beauté qui faisait oublier sa puissance [1] », revenait, les yeux pleins de rêve ; et le quadrille où elle prenait place, avec la plus ravissante des ambassadrices et les plus nobles des dames d'honneur, glissait avec une exquise harmonie sous le scintillement des girandoles, au milieu du murmure d'admiration d'une foule étincelante et inclinée. La richesse et le luxe grisaient jusqu'aux plus sages. Le charme des femmes se rehaussait de l'éclat des parures. Du boulevard montait, par intervalles, l'écho d'un grondement populaire ; mais les salons répondaient à la rue par des refrains d'Offenbach ; et, comme pour railler les fâcheux qui s'entretenaient de « points noirs », les élégantes en semaient leurs robes. Rien ne restait debout, des édifices éphémères qui avaient abrité l'Exposition universelle ; mais elle avait laissé sur toutes les mémoires une persistante empreinte ; et, des quelques mois sitôt écoulés où Paris avait vécu dans la fièvre, il restait au monde impérial, mal éveillé d'un tel songe, comme une vision de galas féeriques et des foules palpitantes, et le souvenir confus de mille choses disparues : « daumonts emportant des rois et des impératrices dans le vol de neige des crinières des cent-gardes ; revues à Longchamp pour le czar ou le roi de Prusse, dont la bonhomie de grand-père plaisait ; dîners aux Tuileries, où les jeunes et pimpants officiers de guides s'égayaient, avec une ironie discrète, du gros chancelier de fer sanglé dans son habit blanc [2]... ».

Voyant au pouvoir les mêmes hommes, la même façade aux institutions, le même décor et la même Cour, et déconcertés de la sorte par toutes les apparences, il n'est pas étonnant que nombre d'hommes politiques, de tous les camps, aient porté, sur l'Empire libéral, des jugements aussi faux que le vulgaire, tantôt flottants et vides, tantôt sommaires et préconçus.

Pour beaucoup, le libéralisme de l'Empire est une duperie ; l'Em-

1. Henri Barboux, *Plaidoyer pour M. Ferdinand de Lesseps.*
2. Henri Lavedan, *Discours de réception à l'Académie française*, 29 décembre 1899.

pire est toujours fondé sur le principe d'autorité ; il a pu changer d'attitude, il n'a pas changé de caractère. Au moins les irréconciliables les plus ardents et les impérialistes les plus amoureux de l'ordre s'entendent-ils pour le proclamer. Et ceux-là le déplorent, et ceux-ci s'en réjouissent. — Certainement, à entendre les irréconciliables, l'Empire a fait des concessions ; mais, « au fond, les partisans du Gouvernement personnel... ont soin de laisser au prince... la réalité de la direction administrative et politique[1] ». D'ailleurs, eussent-ils voulu loyalement substituer à ce Gouvernement personnel un Gouvernement parlementaire, et rendre à la nation la souveraineté confisquée par Louis-Napoléon, qu'ils ne l'auraient pu cependant : le passé les rivait au césarisme, la liberté était incompatible avec l'Empire : « La journée du 2 décembre avait creusé entre l'Empire et le régime parlementaire un abîme que la responsabilité ministérielle elle-même n'arriverait pas à combler. La logique du 2 décembre dominait la situation. L'Empire devait lui obéir et accomplir sa destinée[2] ». — D'autre part, les vieux serviteurs de la dynastie, qui partagent cette opinion, d'après laquelle le nom de l'Empire est inséparable des doctrines d'autorité, et l'Empire lié à la fortune du Gouvernement personnel, cherchent à se tromper eux-mêmes sur l'effet des transformations opérées sous la poussée du sentiment public, sur le consentement de l'Empereur : « A une politique si grande et si féconde », dit M. Baroche au Conseil général de Seine-et-Oise, « il faut une éclatante personnification. Il faut qu'une main puissante et expérimentée imprime le mouvement à ces rouages nouveaux et en dirige la marche ». Et, le 6 septembre 1869, deux jours avant le vote d'un acte qui rétablissait, à peu de chose près, le parlementarisme, codifiait les réformes précédentes, apparaissait clairement comme la première ébauche de la Charte future, M. de Ségur d'Aguesseau s'écrie, avec un contentement visible : « L'Empire autoritaire reste intact devant le sénatus-consulte ».

Par contre, il ne manque pas d'autoritaires qui, s'efforçant de donner le change sur le résultat de la lutte, estiment aussi, mais pour d'autres raisons, que le changement n'a point été considérable, ni bien grande, par conséquent, leur défaite. En effet, suivant eux, l'Empire nouveau est bien libéral ; mais ils découvrent à présent que l'Empire de 1852 n'était point contraire à la liberté ; et leur tactique n'est pas de soutenir que l'Empire autoritaire subsiste, mais que l'Empire libéral

1. Arnaud de l'Ariège, *La Révolution de* 1869.
2. Taxile Delord, *Histoire du Second Empire.*

a toujours existé. Napoléon III lui-même, déchu et prisonnier, l'affirmera avec quelque amertume, pour le déplorer et se justifier, à l'heure où l'écrasera tout le poids d'un immense désastre, à l'heure où lui viendra le regret tardif d'avoir assumé la charge d'un pouvoir aussi lourd, et le désir de partager une responsabilité aussi terrible : « On a prétendu que j'étais le maître absolu en France. L'histoire rejettera ce mensonge comme tant d'autres. Jamais une Constitution ni des lois n'ont plus lié les mains à un souverain que n'ont fait à moi les intrigues des partis. Ce sont elles qui ont rendu mon pouvoir presque impuissant ; elles m'ont empêché d'exécuter les meilleures réformes[1]. »

Les deux thèses sont également fausses, celle qui fait de l'Empire libéral un succédané de l'Empire autoritaire comme celle qui fait de l'Empire autoritaire la préface de l'Empire libéral. Entre les deux régimes, il y a certes l'enchaînement des faits que l'on trouve toujours dans les vicissitudes humaines ; l'histoire n'offre pas de ruptures ; l'idée d'évolution implique l'idée de continuité. Mais une évolution continue peut cependant mener d'un pôle à l'autre ; et l'état de choses où elle mène peut être tout à fait l'opposé de celui dont elle est partie. Il en est bien ainsi dans cette conjoncture. Il y a, entre l'Empire autoritaire et l'Empire libéral, des différences essentielles. On a démontré longuement que l'Empire autoritaire, quoi qu'en aient pu dire, plus tard, le souverain et ses fidèles, n'était rien moins qu'un régime de Gouvernement libre et de libre discussion ; et partant, qu'il n'était point la préface de l'Empire libéral. Sur presque tous les points, (on l'a vu d'autre part) ; au total, (on le verra tout à l'heure), l'Empire libéral donnait vraiment une satisfaction honorable aux partisans de la libre discussion et du Gouvernement libre ; et partant, quoi qu'en aient dit les irréconciliables systématiques et les césariens aveugles, il n'était pas le succédané de l'Empire autoritaire. Il était proprement un régime nouveau, libéral et démocratique, un régime, à la vérité, couvert du même nom et des mêmes apparences que le régime de 1852, mais assis sur d'autres principes.

Toutefois, en ce grave moment où les esprits, pour la plupart, indécis et partagés, n'approuvent ni ne blâment résolument, mais comptent, pour sortir d'embarras, sur la tournure des événements, on rencontre aussi des optimistes qui peut-être forcent la note ; des enthousiastes qui ont le tort de louer sans discernement l'œuvre du

1. A. Mels, *Wilhelmshœhe*, p. 148.

souverain, des Assemblées et du tiers-parti, et qui s'abusent trop volontiers sur la perfection de cette Constitution toute neuve qui vient d'être élaborée au palais du Luxembourg ; des libéraux qui, glorieux du rôle qu'ils ont joué, tiennent trop vite pour close l'ère de l'évolution, et s'étonnent, avec quelque naïveté, qu'on puisse faire des critiques sérieuses au deuxième Acte additionnel. — Il convient donc de faire ici la part des exagérations, et ne point adhérer à cette apologie des textes nouveaux, sans y apporter de sérieuses réserves.

Mais enfin, cette dernière thèse n'en reste pas moins la meilleure. Sous ces réserves judicieuses, elle n'en est pas moins celle qui se rapproche le plus de la réalité. Pour s'en convaincre, il faut dégager cette réalité des apparences qui la dérobaient au regard, et mettre en comparaison les principes et les institutions qui découlent d'une pensée libérale, et que l'Empire libéral vient de relever, avec les principes et les institutions qui survivent à l'Empire autoritaire. De quel côté penchera la balance? Le doute, là-dessus, n'est pas permis.

Quant à savoir si, tel qu'il était, le régime de 1870 était viable, et si la transformation libérale affaiblissait ou fortifiait le trône, c'est là une question tout autre, dont la solution ne dépend point seulement du caractère de ce régime, mais de toute l'évolution constitutionnelle du Second Empire; et, comme telle, il y aura lieu de la traiter seulement dans la conclusion générale.

II

Le principe fondamental sur lequel repose l'Empire libéral est le principe de la souveraineté nationale effective; et c'est par là que l'Empire libéral se distingue absolument de l'Empire autoritaire, qui proclamait également la souveraineté de la nation, mais qui s'arrangeait, dans la réalité des faits, pour la supprimer au profit d'un homme. C'est à ce principe, désormais respecté dans la pratique comme dans la théorie, que se rattachent toutes les modifications qui ont transformé l'Empire. Ainsi que le voulaient républicains et libéraux, ainsi que le voulaient tous ceux-là qui, bâtissant l'État moderne sur la volonté du peuple, soutenaient la nécessité du Gouvernement démocratique et parlementaire, c'est de ce principe que s'inspire le législateur de 1870, c'est de ce principe que les institutions nouvelles consacrent les conséquences. Tout ce qu'il y a maintenant, dans l'Empire, de contraire à la doctrine de 1852, en porte

la marque. Or, les dispositions sont nombreuses qui contrastent de la sorte avec la doctrine autoritaire, et qui, dès lors, sont de simples applications de ce principe primordial : — on en rencontre dans les textes constitutionnels et dans les textes législatifs.

Les textes constitutionnels restituent au peuple l'usage direct ou indirect des pouvoirs dont la Constitution de 1852 lui avait laissé seulement la nue-propriété. — Bien que l'exercice direct du Pouvoir Constituant, sur l'initiative du Prince, soit pour lui un droit assez platonique, encore ce droit lui appartient-il théoriquement, comme il est juste, et n'est-il plus laissé, le plus fréquemment, à la discrétion du Sénat, ou mieux du Prince, dont le Sénat n'est que le serviteur docile. — Bien que la nécessité de confier à des représentants le soin de légiférer et de contrôler la gestion des gouvernants, bien que l'obligation de s'en remettre à des élus du suffrage universel de toutes les décisions à prendre, qu'impose au peuple la condition de nos vastes sociétés, amoindrissent forcément, dans une large mesure, la part véritable de la nation dans les affaires publiques; bien que, d'autre part, la centralisation française et la candidature officielle, en pesant sur l'électeur, restreignent sa liberté, et qu'ainsi la désignation et les actes des mandataires ne répondent pas toujours à la pensée des mandants : toutefois, le Corps Législatif parle au nom du pays ; et comme, à présent, il a l'initiative des lois, les discute et les amende librement, et vote librement le budget, c'est donc au pays, en dernière analyse, qu'obéit le législateur, c'est donc au pays qu'appartient le Pouvoir Législatif, et non plus au chef de l'État, par l'intermédiaire d'un Conseil d'État vigilant et d'une Chambre déprimée. — De même enfin, cette Chambre, échappée aujourd'hui à la tutelle du chef de l'État, agit et parle au nom du pays quand elle apprécie la conduite du Gouvernement, lui donne des conseils, lui dicte des ordres, au besoin le blâme et le renverse ; elle agit et parle au nom du pays quand elle met en jeu la responsabilité ministérielle, et, par là, donne l'impulsion qu'il lui plaît à la politique générale ; et, de cette façon, c'est bien encore au pays qu'obéissent les cabinets solidaires, et non plus au chef de l'État ; et c'est bien au pays, et non plus au chef de l'État, qu'appartient le Pouvoir Exécutif. — En somme, les fils sont cassés, par lesquels l'Empereur disposait du Pouvoir Constituant, du Pouvoir Législatif et du Pouvoir Exécutif. Il peut sans doute intervenir avec succès dans l'emploi que fera de ces pouvoirs le peuple, qui en dispose à son tour, par d'autres moyens, par d'autres fils. Mais enfin, tous ces fils sont maintenant concentrés,

non plus dans la main jalouse de l'Empereur, mais dans la main rude du peuple souverain.

Quant aux grandes lois quasi-constitutionnelles, elles ont le même sens et le même résultat. — Les lois de décentralisation restreignent l'intervention du Gouvernement dans les affaires locales, et rendent ainsi à la nation la gestion directe de ses intérêts les plus proches, qui ne lui appartenait plus que par fiction, à travers la chaîne très longue de ses législateurs, ministres et administrateurs. En outre, elles développent en elle le goût de la liberté, par la pratique de la liberté, et l'habituent à faire sérieusement usage de sa liberté politique et de sa souveraineté réelle. — La disparition de la loi de sûreté générale, les améliorations apportées au Code d'instruction criminelle, la liberté des coalitions et des réunions publiques, ont pour effet immédiat de prémunir les droits individuels et politiques contre l'arbitraire du Gouvernement ; et, quelque fâcheux que soit le refus persistant de la liberté d'association, ces réformes importantes diminuent déjà, dans une mesure appréciable, le nombre des cas où le pouvoir intervient dans les actes des citoyens, et contribuent donc, pour leur part, à rendre plus légère la contrainte que ceux-ci subissent, leur condition plus indépendante, leur volonté plus spontanée, moins abstraites leur liberté individuelle et leur souveraineté collective. — Enfin, c'est également à ces conséquences que conduit la liberté de la presse, qui permet aux idées vagues et timides de chacun de s'éclairer, de se préciser, de se fortifier à la lumière de la discussion, aux opinions de tous de se chercher, de se reconnaître, de se grouper pour une action commune, aux vœux de la majorité de se dégager enfin de la diversité des vœux particuliers, de peser sur les hommes, législateurs ou ministres, qui ont la charge de l'État, et de prévaloir en définitive.

Au total, grâce aux changements que fait ou que consacre la Constitution nouvelle, grâce aux réformes profondes qui sont le résultat de lois quasi-constitutionnelles par leur objet et leur importance, grâce à certains décrets qui, sur des points de détail, complètent l'œuvre de ces lois et de cette Constitution, l'Empire libéral apparaît bien comme un Gouvernement d'opinion, dont la souveraineté nationale est réellement l'unique moteur, à la différence de l'Empire autoritaire qui, tout en se réclamant de la souveraineté nationale, avait réellement pour moteur unique le Gouvernement personnel. Entre l'Empire libéral et l'Empire autoritaire, la confusion n'est donc pas possible. Tous deux reposent sur des principes opposés. Le droit du peuple, confisqué en 1852, triomphe en 1870.

Toutefois, il est évident qu'il reste, dans l'Empire rénové, un certain nombre de rouages et de ressorts qui survivent à la ruine de l'Empire autoritaire, et qui ne sont pas en harmonie avec le principe relevé et les institutions restaurées. De ces rouages et ressorts, les uns ont une médiocre importance, et ne blessent même pas la vue de ceux-là qui n'ont point l'excessif souci de la logique et la superstition de la symétrie. Les autres jurent davantage avec l'ensemble de la construction libérale, et la déparent singulièrement : l'œuvre n'est pas parfaite, du moment qu'ils n'ont pas disparu.

Parmi les vestiges du Gouvernement personnel qui n'ont qu'une importance médiocre, il faut encore faire une distinction. Les droits qui restent à l'Empereur comme les débris de son omnipotence sont de deux sortes. Les premiers appartiennent forcément au chef de l'État, dans tout pays où est assurée la séparation, au moins relative, des Pouvoirs. Les seconds n'appartiennent qu'à des chefs d'État particulièrement favorisés, et leur confèrent une puissance supérieure à la puissance minima d'un chef d'État constitutionnel.

Certes il y a des droits, au nombre de ceux qu'exerce l'Empereur, qui sont tout naturellement attribués à un chef d'État de cette sorte, et qui lui constituent une puissance minima, dont on ne saurait le dépouiller, sous peine de le supprimer. Ces droits se résument d'un mot : l'Empereur a la direction du Gouvernement et de l'administration générale de l'Empire, comme aujourd'hui le Président la direction du Gouvernement et de l'administration générale de la République. Nommer, révoquer les ministres et présider leur Conseil; convoquer, ajourner, proroger la Chambre, dans la limite fixée par les textes constitutionnels ; régler les rapports constitutionnels des grands Corps de l'État ; communiquer avec les Chambres par des messages ; proposer telles lois, les promulguer toutes, assurer leur exécution par des décrets réglementaires ; spécialement, ouvrir des crédits supplémentaires, en l'absence des Chambres, sauf à en réclamer l'approbation à l'ouverture de la session suivante, et autoriser la construction de courts tronçons de canaux et de chemins de fer ; commander à l'armée ; nommer tous les fonctionnaires, y compris les magistrats ; accorder des grâces ; représenter la France vis-à-vis de l'étranger, recevoir les ambassadeurs, négocier et signer les traités de paix et d'alliance, et même les traités de commerce, sous réserve de l'approbation expresse du Parlement, en ce qui concerne les stipulations de tarifs ; intervenir dans toutes les affaires de la France, législatives, administratives, judiciaires, extérieures, en

qualité de premier magistrat du pays : c'est là, en effet, le rôle strict et nécessaire du chef d'État constitutionnel. Roi, Empereur ou Président de République, il a, à peu de chose près, les mêmes droits, il joue, à peu de chose près le même rôle.

Cependant, l'Empereur garde aussi, au nombre de ces droits de moindre importance qui lui demeurent de son Gouvernement personnel, des droits qui, (sans que leur total fasse un poids bien lourd, en comparaison des changements favorables à la nation), ne laissent pas, malgré tout, d'être plus considérables que ceux dont le chef d'État constitutionnel est nécessairement investi ; des droits tels que leur usage lui conserve une puissance plus étendue que la puissance normale qui lui revient ; des droits qu'il exerce, soit directement, soit par l'intermédiaire du Sénat.

Il exerce directement, cela n'est pas douteux, des droits fort graves, dont il est, semble-t-il, investi à tort, et qui empiètent par conséquent sur les droits du peuple et du Parlement. C'est ainsi qu'il a pleine autorité sur les membres de sa famille, et règle leur condition par des décrets qui ont force de loi. C'est ainsi qu'il a le droit, le budget étant voté par chapitres, d'opérer des virements, par décret, entre les chapitres d'un ministère. C'est ainsi qu'il a le droit de signer des amnisties, et que la justice est rendue en son nom. C'est ainsi qu'il déclare, à son gré, l'état de siège dans un ou plusieurs départements, et la guerre en tirant son épée. C'est ainsi qu'il sanctionne les lois. C'est ainsi enfin qu'il reçoit le serment des fonctionnaires de tout rang, et lie par le même serment la conscience des représentants du pays. Bien que plusieurs de ces droits soient moindres en réalité qu'en apparence ; bien que, par exemple, le droit de déclarer la guerre consacre seulement, au profit du chef de l'État, la faculté, qui ne pourrait lui être enlevée, d'amener au point qui lui plaît les relations extérieures de la France, et ne le dispense point, d'autre part, de s'assurer de l'assentiment des Chambres ; bien que, de même, le serment des fonctionnaires et des législateurs ne lui garantisse aucunement leur fidélité, et, quand dix-huit années ont passé, depuis l'établissement d'un régime, sur ce pays où l'on a, depuis trois quarts de siècle, compté tant de serments et de parjures, se réduise, de l'avis général, à une vaine formalité ; bien que l'on puisse tenir des raisonnements analogues à propos de plusieurs prérogatives de ce genre : néanmoins, il faut avouer qu'elles sont exorbitantes du droit commun, et que le souverain qui les détient, occupe, grâce à elles, un rang éminent dans la hiérarchie des monarques constitutionnels.

Cette réflexion est fortifiée par la constatation de l'influence qu'il exerce encore, à défaut de droits formels, sur le Pouvoir Législatif, par l'intermédiaire du Sénat. Ici, l'atteinte portée aux droits de la nation est flagrante et indéniable. Elle est la plus grave qui survive à l'Empire autoritaire. — Pas plus qu'autrefois, le Sénat ne sort du peuple. Il est toujours inamovible; et partant, ne se plie pas aux variations de l'opinion. Mais il y a plus : à aucune époque, il ne réflète l'opinion, puisque l'opinion n'a jamais à intervenir dans sa composition, et puisque le peuple n'en élit pas les membres. Il n'est jamais que le représentant de l'Empereur qui le nomme ; c'est de l'Empereur, non de la nation, qu'il tient son pouvoir ; il en use donc au bénéfice de l'Empereur. — Or, le Sénat modifiait autrefois, sur son invitation et selon ses désirs, les textes constitutionnels, et, de la sorte, mettait, pour ainsi dire, à sa disposition, le Pouvoir Constituant. Il en est bien empêché maintenant, ne détenant plus aucune part de ce Pouvoir. Mais il participe dorénavant à l'œuvre législative, et peut, en cette qualité, rendre au Prince des services analogues. Servi par la bonne volonté du Sénat, le Prince garde, sur le Pouvoir Législatif, un mode d'action très efficace, dont il courait grand risque d'être privé. Ce mode d'action, en effet, résidait autrefois dans le Conseil d'Etat ; or, le Conseil d'État avait vu décroître ses attributions législatives ; et les Chambres, le réduisant au rôle de conseiller, lui avaient ravi la prépondérance qu'il détenait jadis, au détriment du Corps Législatif; par suite, le chef de l'État n'avait plus à faire fond sur lui pour diriger le Parlement à sa guise. Heureusement le Sénat lui succédait dans ce rôle. Le mode d'action de l'Empereur sur le Pouvoir Législatif était ainsi déplacé, non pas abandonné. Grâce au Sénat, le souverain était encore à même de paralyser la volonté de la nation. — A la vérité, cette hypothèse logique était loin d'une certitude. Soit que le Sénat, trop docile, perdît, par sa docilité, tout ascendant sur le pays, et fût, de la sorte, à la discrétion de la Chambre populaire ; soit plutôt qu'il s'émancipât, en prenant goût à l'action politique, de la tutelle du souverain : il était fort possible qu'il ne fût pas pour celui-ci un agent aussi actif et aussi sûr que le dévoué Conseil d'État, et qu'il ne rendît pas à l'Empereur, par une intervention complaisante, son influence d'autrefois sur le Pouvoir Législatif. Mais quoi ! c'était encore trop que le souverain pût exercer, sur le Pouvoir Législatif, une influence quelconque qui ne fût pas due à la persuasion, mais à la reconnaissance des législateurs ; c'était encore trop que la moitié des législateurs fussent les représentants du Pou-

voir Exécutif, qu'ils avaient à contrôler au nom de la nation. Parlant au nom de la nation, le Sénat, directement ou non, devait provenir d'elle. La nomination du Sénat par l'Empereur était un vice réel de l'Empire libéral. Un pareil droit, avec la puissance indirecte dont il était la source, dépassait, plus encore que les droits précédents, dont l'Empereur attendait un avantage direct, la somme irréductible de droits et de puissance dont le monarque constitutionnel est justement pourvu.

Et cette puissance excessive, que lui procuraient, indirectement, la composition du Sénat, et, directement, l'exercice de certains droits exorbitants du droit commun, paraît plus considérable encore, si l'on examine dans quelle condition il la possédait, en quel temps et en quel pays. — La liberté, faible encore, ne régnait pas dans tous les cœurs. Les foules, satisfaites de voir enfin leur droit reconnu, n'avaient pas encore le ferme vouloir d'en faire un usage réfléchi ; elles étaient prêtes encore à se laisser diriger dans cet usage par un monarque populaire. La pratique de la liberté, ne les ayant point encore fortifiées contre la licence, ne les avait point guéries de la crainte de la licence, et partant, garanties, contre la pression du pouvoir, par le sentiment jaloux de leur indépendance. — Quant à la décentralisation, elle était commencée, mais commencée seulement. L'autonomie des groupements locaux était loin d'être suffisante. La commune, le département étaient encore asservis à l'État. Les agents de l'État, sous la direction du préfet, surveillaient encore de trop près le fonctionnement des organes locaux ; et, par eux, le chef du Pouvoir Exécutif, de qui tous recevaient leur mot d'ordre, intervenait activement dans la gestion des affaires municipales. Par là, l'esprit civique était rebuté ; annihilée, dès son premier effort, la volonté populaire. Les élections en donnaient la preuve : la pression administrative pesait encore sur les populations, la candidature officielle s'imposait encore au suffrage universel. — Dans ces circonstances, les réformes libérales n'avaient pas leur plein effet ; mais, au contraire, le chef de l'État était en mesure de tirer très grand parti des droits nombreux et fort enviables qui lui restaient, s'il en usait avec quelque habileté. Désormais soumis à la tutelle du Pouvoir Législatif, il pouvait cependant, soit directement, soit par l'intermédiaire du Sénat, le gagner et le désarmer, obtenir de lui un traitement plus doux, et même le dominer encore, pourvu que la Chambre élective y consentît. Or, elle y consentirait si elle était composée de députés favorables au pouvoir ; elle serait ainsi composée, si l'influence de l'administration

continuait à prévaloir dans un pays d'ancienne centralisation et de liberté récente. Donc les prérogatives du Prince, qui survivaient à la destruction du Gouvernement personnel, étaient bien réellement exorbitantes, puisqu'elles lui permettaient, semblait-il, à la faveur des circonstances, de retrouver sa prépondérance disparue.

Eh bien, c'était là une grave erreur. Attributions habituelles du chef de l'État, prérogatives exorbitantes, directement exercées, ou sous le couvert du Sénat, pression administrative sur le pays centralisé : tout cela, sans nul doute, faisait un gros total de puissance ; et il est naturel qu'au premier abord, la souveraineté de la nation en parût réduite d'autant ; en particulier, le mode de nomination du Sénat était critiquable à juste titre, et on accorde, une fois pour toutes, qu'il était nécessaire de le changer. Mais enfin, quelque critiquable que fût ce mode de nomination, quelque dangereuse que parût la puissance de l'Empereur, la critique était secondaire et le danger illusoire. La souveraineté de la nation n'avait rien à craindre de la puissance de l'Empereur, parce qu'il y avait entre elles la responsabilité ministérielle. Par la responsabilité ministérielle, les ministres étaient dans la dépendance des représentants du pays, et l'Empereur dans la dépendance des ministres, c'est-à-dire de la nation ; et sa puissance était réglée, en dernier ressort, par la volonté du peuple. Pour ouvrir un crédit, pour déclarer la guerre, pour nommer un sénateur, il lui fallait le contre-seing d'un ministre, qui, engageant par là sa responsabilité vis-à-vis des Chambres, était soucieux de se conformer à l'opinion des Chambres et de la nation. En résumé, la France ne relevait plus de l'Empereur, mais l'Empereur de la France. Quelles que fussent encore ses prérogatives, le Prince ne disposait plus de la nation, mais la nation gouvernait par l'intermédiaire du Parlement et du Prince. L'Empire n'était plus une Monarchie autoritaire, mais une Monarchie parlementaire.

Ainsi, telle est la raison pour laquelle les attributions normales, et même les prérogatives exorbitantes, que conserve l'Empereur, après la ruine du Gouvernement personnel, ont été jugées d'une importance médiocre. La substitution de la Monarchie parlementaire à la Monarchie autoritaire a suffi à les dépouiller de tout caractère menaçant pour les libertés publiques. Elles ne sont plus, pour le chef de l'État, que le moyen d'exercer, sur l'esprit du peuple, sur l'opinion des Chambres, sur la conduite des partis, une influence modérée, légitime et salutaire.

Mais il a été dit également que d'autres institutions survivaient à

l'Empire autoritaire, qui avaient plus d'importance que celles-là, et qui, au moins en apparence, n'étaient point en harmonie avec l'ensemble de l'Empire libéral. Cela est vrai. Elles sont au nombre de trois. Au surplus, si l'on y regarde de près, on se convainc que deux d'entre elles ne sont pas radicalement incompatibles avec le nouveau régime ; l'une d'elles seulement reste avec lui en opposition irréductible. Quoiqu'il en soit, il faut connaître quelles sont ces trois institutions, et en quoi elles lui sont opposées.

Toutes les trois se ramènent à un principe commun, le plébiscite ; — le plébiscite *lato sensu*, c'est-à-dire la consultation du peuple par l'Empereur, sans intermédiaire d'aucune sorte. La première est le plébiscite indirect, la seconde le plébiscite constituant, la troisième le plébiscite césarien.

Sous le nom de plébiscite indirect, on entend la dissolution du Corps Législatif, suivie de nouvelles élections, comme la Constitution l'exige. C'est bien là un plébiscite, dès lors que le souverain, en donnant la parole aux électeurs, les consulte, et prend, cela va de soi, l'engagement de se plier à leur décision. La seule originalité de ce plébiscite consiste en ceci : que la consultation n'est point expressément demandée, ni formulée explicitement, mais ouverte par un acte convenu d'avance et donnée par les résultats d'une élection. Ensuite, ce plébiscite indirect dépasse, à première vue, les droits du monarque constitutionnel le mieux partagé ; car ce n'est point là chose conforme aux règles étroites du parlementarisme. En effet, de quelque façon que soit advenue la dissolution, elle a été contresignée par des ministres que soutient l'Empereur, et que le Corps Législatif avait mis en minorité ; par conséquent, bien loin de se soumettre à la volonté des représentants de la nation, le Pouvoir Exécutif les a brisés ; et la méconnaissance de cette volonté peut apparaître comme une atteinte à la Monarchie parlementaire, comme un retour offensif du Gouvernement personnel. Il n'en est rien cependant ; et voici deux arguments à l'appui de la thèse inverse. — D'abord, il faut dire que le droit de dissoudre la Chambre populaire est remis au chef de l'État, par la plupart des Constitutions, comme un droit essentiel et nécessaire. Ainsi le plébiscite indirect devient une institution commune et normale, qui n'a pas le moindre rapport avec le coup de force d'un homme contre les droits d'une nation. Un Président de République peut en user, tout aussi bien qu'un monarque héréditaire ; il n'est pas pour cela un dictateur. Donc, selon l'opinion générale, la dissolution du Corps Législatif et le

plébiscite indirect ne sont pas en contradiction avec le respect de la Monarchie parlementaire et de la volonté nationale. — Assurément. Mais il y a à cela une raison plus forte que l'unanimité de l'opinion. Bien loin d'entraver le fonctionnement du parlementarisme, la dissolution le facilite ; bien loin de léser le peuple dans ses droits, le plébiscite indirect sollicite l'expression de ses vœux. Sans doute, l'effet de la responsabilité ministérielle est suspendu par la dissolution, puisque le Gouvernement procède à celle-ci pour échapper à celui-là. Mais il n'est que suspendu. Et l'effet du plébiscite indirect est de rétablir cette responsabilité, avec toutes ses conséquences, devant une Chambre nouvelle, c'est-à-dire mieux pénétrée des vœux du peuple. Cela étant, le plébiscite indirect ne va pas contre les principes de la Monarchie parlementaire ; il n'est pas la négation, mais le régulateur de la souveraineté nationale ; il est parfaitement compatible avec les institutions essentielles de l'Empire libéral.

Il en est de même du plébiscite constituant, bien que pour d'autres raisons et sous certaines réserves. Oui, il semble évident que la restitution du Pouvoir Constituant au peuple est plus théorique que réelle ; il est évident que, désormais, pour toutes les modifications, comme autrefois pour les modifications fondamentales, le peuple se trouvera à la merci de l'Empereur, qui, lui posant à son heure, les questions les plus insidieuses, n'attendra de lui que l'approbation machinale de ses décisions souveraines ; il semble évident, pour qui pousse le raisonnement jusqu'au bout, que, dès lors que l'extension du plébiscite constituant met l'Empereur à même de disposer plus fréquemment de la volonté du peuple, la puissance que lui procurait la mise en œuvre de ce plébiscite, sous l'Empire autoritaire, n'est pas seulement sauvegardée, mais accrue. — Mais à cela, plusieurs réponses sont possibles. — En premier lieu, il est faux que l'extension du plébiscite constituant augmente la puissance de l'Empereur ; cette extension est, tout au plus, l'équivalent de la perte que lui cause, par contre-coup, la disparition des pouvoirs constituants du Sénat, dont il usait auparavant pour son compte. Il est exact d'ailleurs que, pour explicable que soit ainsi son extension, le plébiscite constituant n'en demeure pas moins contraire aux principes du Gouvernement d'opinion. — En second lieu, cependant, on donne ce plébiscite pour l'exercice régulier de la souveraineté nationale. Bien loin de consacrer, dit-on, l'abandon de cette souveraineté, il est le moyen, pour le peuple, de décider, par lui-même, de la forme de son Gouvernement et de ses intérêts primordiaux ; il n'est pas en désaccord

avec les principes du Gouvernement d'opinion, il en est la conséquence naturelle. Maints libéraux se rallièrent à ce système. Ils eurent tort. On a déjà démontré que, théoriquement exact, il est faux pratiquement. Tout respectueux qu'il soit, en apparence, de la souveraineté nationale, le plébiscite constituant en organise l'exploitation, et partant, il est en désaccord, quoi qu'on prétende, avec les principes adoptés. — Mais, en troisième lieu, il n'a point le caractère d'un vice essentiel de l'Empire libéral, parce que, s'il a de pareils effets, ces effets sont corrigés par une institution précieuse, qui a déjà donné tant de bons résultats : la responsabilité ministérielle. Quand le chef de l'État demandera au peuple l'approbation de tel changement constitutionnel, sans doute cette approbation sera machinale ; mais auparavant, le chef de l'État aura dû s'assurer de l'assentiment de ses ministres, dont la signature validera seule cette demande ; et, par l'intermédiaire de ceux-ci, c'est le Parlement et le pays qui donneront leur assentiment préalable. Ainsi, le droit de la nation est garanti, et le plébiscite constituant ne le lèse pas ou le lèse peu, puisque, s'il le lèse, c'est dans la mesure où elle y a consenti. Sans doute, il n'est pas, de la sorte, complètement justifié ; et il reste, comme la nomination du Sénat par le Prince, un des vestiges de la Constitution autoritaire qu'il est fâcheux de retrouver dans la Constitution libérale. Mais pourtant, sous le couvert de la responsabilité ministérielle, il est, comme le plébiscite indirect, compatible avec les principes de la Monarchie parlementaire.

Cela n'est plus vrai du plébiscite césarien, cela n'est plus vrai de l'appel au peuple, que consacre l'article 13 de la nouvelle Constitution. Le danger qu'il fait courir aux libertés publiques ayant été nettement dénoncé, il en ressort qu'il est incompatible avec les principes de la Monarchie parlementaire, et fort mauvais dans la réalité, bien que fort bon, tout comme l'autre, en théorie.

Certes, Émile Ollivier, qui s'y convertissait tardivement, pouvait montrer dans l'appel au peuple une des « beautés » du nouveau régime. Certes, les libéraux sincères qui approuvent le plébiscite constituant, peuvent voir, dans le plébiscite césarien, une modalité du premier, et, par conséquent, l'accepter de même. Ils peuvent, s'ils reconnaissent la légitimité de l'un, reconnaître la légitimité de l'autre ; et, s'ils se déclarent partisans de la modification des institutions constitutionnelles par voie de consultation directe, donner leur adhésion au système de l'appel au peuple, qui légalise, par la consultation directe du peuple, la violation de ces institutions. La

souveraineté nationale, à ce qu'il leur semble, est respectée dans le second cas comme dans le premier; et dès lors, l'appel au peuple n'est plus pour eux le ressort de la dictature, mais la suprême garantie contre la tyrannie des Assemblées. — Les libéraux qui raisonnaient de la sorte se trompaient lourdement. Tout ce qui a été dit du plébiscite constituant peut être dit, *a fortiori*, du plébiscite césarien, et dès lors, celui-ci condamné pour les mêmes motifs que celui-là. Mais, en outre, il y a, pour le condamner plus sévèrement encore, des motifs qui valent même à l'égard de ceux qui consentent au plébiscite constituant; il y a des motifs pour lesquels l'appel au peuple est plus incompatible encore que le plébiscite constituant avec le respect sincère de la souveraineté nationale. Et, par contre, le désaccord essentiel qui existait entre la souveraineté nationale et le plébiscite constituant était atténué, dans une large mesure, par les effets d'une institution dont le plébiscite césarien ne subit pas le contre-coup. Ces motifs, on les connaît ; cette institution, on la devine.

Ces motifs, en effet, ils ont été exposés tout au long, quand on a montré dans le plébiscite un des principaux moyens d'action de l'Empire autoritaire. — Il a été constaté alors que le plébiscite, quel qu'il fût, organisait la confiscation de la souveraineté du peuple; que, toujours, la faculté qui appartient au chef de l'État, de choisir son heure pour poser la question qui lui plaît, sous la forme qui lui plaît, équivalait à une pression morale dont le pays était impuissant à se dégager; que, toujours, grâce à l'habile application d'un principe dangereux, la pression matérielle renforçait la pression morale; bref, que jamais le vote plébiscitaire, soumis à cette pression, morale et matérielle, du Prince, n'émanait d'une volonté plus libre que les mouvements d'une girouette soumise à la fantaisie du vent. — Mais, de plus, il a été constaté que cette pression était plus tyrannique et ce vote moins libre encore, quand il s'agissait d'un plébiscite césarien; que, dans ce cas, la question n'était même plus, pour le peuple, d'accepter tel changement éventuel, mais d'approuver tel acte accompli, et que, s'il lui était bien difficile de s'opposer à ce changement, il lui était tout à fait impossible de se révolter contre cet acte; qu'en outre, la responsabilité du Prince étant alors en jeu, responsabilité dont la déchéance était la seule sanction, et, d'autre part, le principe de l'hérédité étant absolu, l'hérédité s'opposait à la sanction, et rendait, plus encore que tout le reste, la responsabilité illusoire, l'approbation certaine, la consultation décevante; bref, que, pour ces

deux motifs, le plébiscite césarien jouait la nation souveraine plus cyniquement encore que le plébiscite constituant.

Quant à l'institution qui atténuerait cette incompatibilité radicale entre la souveraineté effective de la nation et le plébiscite césarien, où est-elle ? Nulle part. La responsabilité ministérielle ne peut avoir pareil effet, — car, justement, le plébiscite césarien la supprime. Le parlementarisme donne au chef de l'État un moyen d'en appeler au peuple ; c'est de dissoudre la Chambre ; ainsi la responsabilité ministérielle est suspendue, mais respectée. Le jour où il emploie cet autre moyen, le plébiscite, c'est le jour où il a transgressé les règles de la Monarchie parlementaire ; le jour où il a, non point seulement dissous la Chambre, mais déchiré la Constitution, rétabli le Gouvernement personnel, et dès lors, brisé tout lien entre ministres et représentants de la nation, et reconquis sa puissance pleine et entière sur des ministres dépendants. Ainsi la responsabilité ministérielle vis-à-vis du Parlement est en effet supprimée ; le plébiscite césarien ne fonctionne pas avec l'assentiment préalable des ministres, des députés et du pays, mais, au contraire, se trouve à la disposition exclusive du chef de l'État ; et, cela étant, loin d'être respectés, les droits du peuple, que le Prince proclame, sont livrés à son arbitraire.

Aussi n'y a-t-il point à équivoquer sur les résultats qu'on doit attendre d'une pareille institution. Ils ont été signalés ; il est inutile d'y revenir longuement. Prévoir et organiser l'appel au peuple, c'est permettre et amnistier par avance les coups d'État. Certain, s'il fait appel au peuple, d'avoir son acquiescement, le Prince est en droit de tout faire, et de prétendre à tout. Renverser les bases sur lesquelles repose l'État, balayer le Corps Législatif et le Sénat, dissoudre tous les Corps constitués, lever l'impôt, déclarer telles guerres, signer tel traité qu'il lui plaît, en somme bouleverser la France pour restaurer la dictature, il peut tout cela. La dictature rétablie, il demandera au peuple, et il obtiendra de lui, le bill d'indemnité qu'il l'aura mis dans l'impossibilité de lui refuser.

Donc, le plébiscite césarien est jugé : « Il est l'arme la plus redoutable, la plus dangereuse, que le césarisme puisse mettre en œuvre pour écraser la liberté [1]. » Il est, de tous les vestiges de l'Empire autoritaire qui subsistent dans l'Empire libéral, le seul qui soit absolument incompatible avec les principes de la Monarchie parlementaire, que l'Empire libéral a repris à son compte. Bien des dispositions de la nouvelle Constitution doivent assurément être revisées, pour qu'elle

1. Naquet, *La République radicale.*

soit une et logique; il y a quelque chose à rogner des attributions de l'Empereur; il y a surtout à changer le mode de nomination du Sénat, et à modifier l'organisation du Pouvoir Constituant. Mais toutefois, le grand défaut de cette Constitution réside dans le maintien du plébiscite césarien. C'est le plébiscite césarien qui représente le plus nettement, dans le système nouveau, la part de la doctrine autoritaire, comme l'établissement de la responsabilité ministérielle caractérise le plus nettement le triomphe de la doctrine libérale.

Somme toute, le raisonnement, en cette matière, tourne toujours sur deux pivots, le plébiscite et la responsabilité ministérielle. Et il ressort de ce raisonnement que trois cas peuvent se présenter. — Il y a plébiscite, il n'y a pas responsabilité ministérielle : alors la liberté politique n'existe pas; c'était le cas en 1852. Ou bien il y a responsabilité ministérielle, et il n'y a pas plébiscite : alors la liberté est assurée. Ou bien il y a, tout à la fois, responsabilité et plébiscite; c'est le cas en 1870: y a-t-il alors liberté? — La réponse dépend du poids dont pèsent ces deux éléments; et c'est pourquoi on les a dégagés de toute obscurité, et appréciés avec soin, dans leur principe et leurs conséquences. — Maintenant, la balance faite, lequel l'emporte ? la responsabilité et la liberté ? le plébiscite et l'arbitraire ?

On a laissé entrevoir qu'il n'y avait pas de doute à ce sujet, que la part de la liberté l'emportait, dans l'Empire libéral, sur le part de l'autorité, nonobstant la survivance du plébiscite. — Cela est naturel. Le plébiscite menace le droit du peuple, mais la responsabilité le met en œuvre. La destruction de ce droit est éventuelle, son triomphe actuel et certain. Dès lors, la liberté n'est pas garantie suffisamment; mais toutefois elle existe, ce qui est l'essentiel. Tout en considérant qu'elle n'est pas assez solidement établie, tant que cette garantie lui fait défaut, il faut affirmer qu'elle est rétablie cependant : la prépondérance indéniable du Pouvoir Législatif le marque bien, de même qu'autrefois la prépondérance du Pouvoir Exécutif marquait la victoire du dogme autoritaire. Elle est rétablie, parce que, la séparation des Pouvoirs nécessitant la collaboration des Pouvoirs, l'un des deux doit forcément avoir le pas sur l'autre, et que, dans la circonstance, la suprématie, en principe, et sauf le cas anormal d'un coup de force suivi d'un plébiscite césarien, est assurée, à juste titre, au Pouvoir Législatif, qui, mandataire du pays, imprime ainsi à l'État tout entier, par le ressort de la responsabilité ministérielle,

l'impulsion dont le peuple souverain lui fixe le sens et la mesure.

Mais ce résultat est encore plus manifeste si, connaissant désormais les traits essentiels du système, on le reconstitue dans son ensemble selon la méthode suivie pour la reconstitution du césarisme. Grâce à cette identité de méthode, la comparaison est aisée entre l'Empire de 1852 et l'Empire de 1870; et c'est de cette comparaison que ressort si clairement la solution proposée.

Quelle était, en effet, la construction philosophique de l'Empire autoritaire? — il faut le rappeler en quelques mots. Et quelle est, selon les indications de cette enquête, la construction philosophique de l'Empire libéral?

III

Le césarisme reposait sur la coexistence de deux principe antinomiques: celui des Gouvernements démocratiques et celui des Gouvernements d'en haut; la souveraineté nationale et la souveraineté du Prince; la volonté du peuple et la volonté du monarque; le Gouvernement du pays par le pays et le Gouvernement personnel de son chef. En théorie, il les conciliait, et cet heureux équilibre entre les deux principes qui ont prévalu tour à tour dans la constitution des sociétés humaines, assurait, au dire des partisans de l'Empire autoritaire, leur développement normal et légitime, et s'opposait à ce que l'un d'eux dominât tyranniquement. Du principe des Gouvernements démocratiques provenait la liberté, du principe des Gouvernements d'en haut, l'autorité qui maintenait l'ordre. Et, comme ils se contenaient réciproquement, la liberté ne menaçait pas de tourner à la licence, ni l'autorité à l'arbitraire. Ni anarchie, ni despotisme. Le césarisme promettait au peuple le bonheur et le progrès, par l'union effective de l'autorité respectée et de la liberté garantie, par la conciliation ingénieuse de ces deux principes inconciliables.

Malheureusement, cette union n'était point effective, parce qu'en fait, on ne concilie pas les contraires; parce que, si deux principes antinomiques coexistent dans la Constitution d'un État, l'un quelconque des deux l'emporte forcément sur l'autre; parce que, forcément, la Souveraineté nationale l'emporte sur le Gouvernement personnel, ou le Gouvernement personnel sur la Souveraineté nationale. Chaque instant, en effet, l'État, sous peine de s'arrêter, doit recevoir une impulsion qu'il ne peut attendre que d'eux.

Mais, comme ils sont opposés, ils ne donnent pas la même ; et la domination est à celui qui donne l'impulsion la plus forte, à laquelle obéit l'État. — Or, le principe qui prévaut, avec le césarisme, c'est le principe du Gouvernement personnel, sur lequel le césarisme a justement pour but de donner le change. Le césarisme dissimule la domination de ce principe en proclamant son alliance avec le principe des Gouvernements démocratiques. Il le relègue au second plan, et affirme avant tout la souveraineté nationale. Par le plébiscite, il abuse la nation sur ce point, et lui persuade qu'elle est réellement souveraine. — Il n'en résulte pas moins que, dans ces conditions, elle ne l'est qu'en apparence, et que l'Empire autoritaire, qui s'inspire de cette conception, tend forcément, comme tous les régimes césariens, vers le Gouvernement personnel.

La même conception semble, à première vue, adoptée par l'Empire libéral. L'Empereur reste fidèle au même dessein. Il affirme toujours la suprématie de la souveraineté nationale, mais il ne renie pas expressément le Gouvernement personnel ; il affirme encore et toujours la nécessité de l'accord entre l'autorité qui sauvegarde l'ordre, et la liberté qui se développe sous cette sauvegarde ; il affirme encore et toujours l'alliance de ces deux principes antinomiques, dont la lutte est séculaire.

Et, tout comme auparavant, il est impuissant à les concilier autrement qu'en paroles.

Mais si, de même qu'autrefois, l'un des deux l'emporte sur l'autre, ce n'est plus le même qui triomphe. Le césarisme est vaincu. Le principe des Gouvernements d'en haut est primé par le principe des Gouvernements démocratiques, la dictature par le droit national, le Prince par le Peuple. Et la responsabilité ministérielle est le principal facteur de ce revirement... Comment et pourquoi? le voici.

Le champ est limité, des multiples décisions d'où résulte la marche d'un État ; et celui-là est le maître de l'État, qui prend possession de ce champ. Sous l'Empire autoritaire, le Prince en avait pris possession; la nation en était écartée. Depuis 1860, elle a voulu se substituer à lui ; et « la lutte s'est engagée entre le Gouvernement personnel, qui s'est défendu pied à pied, tout en reculant toujours, et la souveraineté nationale, qui s'est affirmée de plus en plus, et, chaque jour, a gagné du terrain [1] ». Si bien qu'en définitive, le Gou-

1. Arnaud de l'Ariège.

vernement personnel a cédé, que la nation a occupé sa place, et que, désormais, dans toutes les questions, c'est elle qui dit le dernier mot, c'est d'elle que dépend la décision suprême. En effet, elle décide par l'intermédiaire de ses représentants ; ses représentants, par leurs discours et leurs votes, tracent aux ministres responsables leur ligne de conduite. Les ministres qui gouvernent, à l'insu peut-être du monarque qui règne, décident donc et agissent comme le veulent les représentants de la nation, comme la nation le veut. Quand ils décident, agissent, gouvernent, c'est la nation qui décide, agit, et se gouverne elle-même ; elle est, cette fois, véritablement souveraine.

En résumé, la comparaison de l'Empire libéral et de l'Empire autoritaire est tout à l'avantage du premier, dès lors que l'on considère la souveraineté nationale comme le fondement logique de l'État. — Certes, le régime de 1870 est toujours, en façade, le régime de 1852. Il proclame toujours la souveraineté nationale. Sans plus oser le mot de Gouvernement personnel, toujours il revendique la chose, tout au moins ne l'abandonne pas officiellement, et se défend de faire du chef de l'État un soliveau constitutionnel. Il essaye la même transaction entre ceci et cela que le régime de 1852 ; et l'Empereur prétend encore être, tout ensemble, l'élu du peuple et l'élu de Dieu, désigné par le Très-Haut pour régner sur la France, et reconnu comme tel par les Constitutions nationales. — Mais, tandis que cette subtile et trompeuse conception, qui pue le sophisme, était démentie par les textes et par les faits, en 1852, au profit du Gouvernement personnel, elle l'est de même, en 1870, au profit de la souveraineté nationale. Cet irréalisable programme qui, au début du règne, aboutissait au césarisme, vers la fin du règne au contraire, aboutit à la Monarchie parlementaire et au régime représentatif.

Du principe des Gouvernements d'en haut et du principe des Gouvernements démocratiques, accouplés dans une formule ingénieuse, mais incompatibles dans la pratique, le principe des Gouvernements d'en haut avait prévalu sous l'Empire autoritaire : la souveraineté nationale était glorifiée et mise à la chaîne ; le Prince tenait dans sa main les fils de tous les Pouvoirs, et sous son pied toutes les forces vives de l'État ; le principe des Gouvernements démocratiques sommeillait, et beaucoup doutaient de son réveil. Et maintenant, le réveil est venu : à son tour, ce principe-là triomphe ;

à son tour, vainement proclamé, sommeille le principe des Gouvernements d'en haut. — Et l'évolution constitutionnelle a fait œuvre de progrès et de justice, qui, ayant eu pour point de départ la violation des droits du peuple, aboutit au respect de ces droits.

Toutefois, une objection est soulevée, qui n'est pas négligeable. Le progrès dont on se réjouit est réel ; mais est-il bien assuré ? Des deux principes qui coexistent dans l'Empire, celui qui l'emporte actuellement l'emporte à juste titre ; et l'autre, qu'on repousse, est, ainsi qu'il convient, annihilé pour l'heure. Mais cette situation se maintiendra-t-elle ? La situation antérieure, qui était mauvaise, a fait place à la situation présente, qui est bonne. La situation présente, à son tour, ne peut-elle faire place à une situation mauvaise ? Le principe des Gouvernements démocratiques, qui a vaincu le principe du Gouvernement personnel, ne peut-il, à son tour, être vaincu par lui, comme en 1852 ? Une évolution inverse n'aura-t-elle pas lieu, ou même un brusque changement ? Le Gouvernement personnel n'agit plus sans doute ; mais il existe encore : il sommeille aujourd'hui ; il peut s'éveiller demain ; et il a chance de prévaloir de nouveau, dès lors que le plébiscite césarien lui en fournit les moyens. Tant que le Prince a le plébiscite à sa disposition, la revanche du Gouvernement personnel est possible, le droit du peuple est précaire.

Le raisonnement est irréprochable en théorie. En fait, il l'est peut-être moins. — Sans doute, en théorie, le retour de l'Empire au Gouvernement personnel est chose tout aussi possible que l'était précédemment sa conversion au parlementarisme. L'oscillation s'est produite de droite à gauche ; pourquoi ne se produirait-elle pas de gauche à droite ? Sous la poussée du peuple, par l'effet de ses votes et les efforts de ses élus, une lente évolution s'est accomplie vers la liberté. Dès lors qu'il dispose, par le plébiscite, de l'assentiment populaire, le Prince, en risquant le coup d'État, ramènera le pays à l'autorité. Il ne sera pas plus malaisé au Prince de transformer l'Empire libéral en Empire autoritaire, qu'il ne l'était au peuple de transformer l'Empire autoritaire en Empire libéral. — Mais, dans la pratique, les choses se passent autrement. Quelque confiance légitime qu'ait le Prince dans le plébiscite césarien, le risque du coup d'État n'en reste pas moins fort grand. Les Deux-Décembre ne se recommencent guère. Il y faut des circonstances particulières, qui ne se présentent pas souvent. La lente poussée d'un peuple renverse,

tôt ou tard, tous les obstacles; car une force invincible et patiente est en elle, la force mystérieuse du nombre qui s'accroît par la durée. Mais le coup de force a son heure, un rien est cause qu'il avorte ; il réussit avec l'occasion, il échoue quand elle est passée ; et le maladroit qui l'a tenté paye son échec de sa tête. Aussi la tentative est elle bien rare : « l'expérience faite depuis dix-huit ans suffit à le prouver [1] ». Il est à croire qu'aucun coup d'État ne troublera désormais le peuple dans la tranquille jouissance de sa souveraineté reconquise, de même qu'aucun coup d'État, depuis 1851, n'a mis obstacle à sa conquête.

Cependant, on ne saurait nier qu'une menace pèse toujours sur lui ; que l'avenir ne lui appartient pas sans partage, tant que l'Empereur a la ressource suprême de risquer pareille aventure ; et que le césarisme reste redoutable, tant qu'il peut s'appuyer sur le plébiscite césarien. Aussi, point de doute là-dessus : il importe que l'appel au peuple soit rayé de la Constitution.

Qu'on mette donc toutes les institutions, constitutionnelles ou quasi-constitutionnelles, en harmonie avec le principe, désormais prépondérant, de la souveraineté nationale ; qu'on supprime certaines prérogatives injustifiées qui élèvent le pouvoir de l'Empereur au-dessus de la puissance normale d'un chef d'État parlementaire ; qu'on change le mode de nomination du Sénat ; qu'on abolisse le plébiscite constituant, ou l'améliore dans l'application ; qu'on abolisse surtout le plébiscite césarien : alors seulement la liberté sera garantie, la souveraineté du peuple assurée, l'Empire libéral fondé, l'œuvre parfaite ; alors seulement la France nouvelle aura des institutions conformes à son génie. — Jusque-là, il est naturel que tous ceux que ne satisfait point cette œuvre incomplète, ne donnent pas à l'Empire libéral une adhésion sans réserve. Mais il est naturel aussi qu'ils lui donnent une adhésion sincère, bien que conditionnelle, s'ils pensent qu'il a les moyens d'achever son œuvre ; il est naturel qu'ils le soutiennent dès à présent, quitte à le perfectionner plus tard, s'il leur apparaît comme perfectible.

En admettant qu'il en soit ainsi, l'Empire libéral ne manquera pas de défenseurs, et l'espoir d'une longue vie lui sera permis. Sa perfectibilité semble donc un des éléments les plus importants du problème, quand il s'agit des chances qu'il a de durer. Or, les chances se

1. Laboulaye, *Le Plébiscite de* 1870.

confondent pratiquement avec celles de la dynastie ; et c'est pourquoi l'on a réservé jusqu'à la conclusion générale de cette étude du Second Empire, l'examen de la question suivante : le Second Empire était-il fortifié ou affaibli par la transformation libérale? Pareille question, néanmoins, sera plus facilement traitée, maintenant que l'on connaît bien le caractère, les effets et les lacunes de cette transformation, et quelle adhésion pouvaient lui donner les partisans convaincus de la souveraineté du peuple.

Mais auparavant, un court résumé s'impose. Il faut mener à sa fin l'histoire du régime ; indiquer brièvement quelle application reçut la Constitution nouvelle, et par suite de quels événements elle disparut avec l'Empire.

CHAPITRE VIII

LA FIN DU RÉGIME

I. — *Le plébiscite du 8 mai 1870.* — Discussions préalables. L'Empereur. Les républicains. Les bonapartistes modérés. Les libéraux. Les ultras. Le cabinet. Décision prise. — Les partis : votez non ou abstenez-vous. Libéraux, bonapartistes et gens d'ordre : votez oui. Le peuple hésitant. Action du Gouvernement. — Vote favorable. — Conséquences : consécration du parlementarisme ; surtout affermissement du trône et dangereux encouragement au souverain..... p. 706

II. — *Applications correctes du régime parlementaire et de la responsabilité ministérielle.* — Déclaration de guerre : triple responsabilité de l'Empereur, du ministère et du Pouvoir Législatif. — Renversement du ministère Ollivier..... p. 728

III. — *Chute de l'Empire*..... p. 737

La Constitution de l'Empire libéral, votée par le Sénat le 20 avril 1870, fut ratifiée par le plébiscite du 8 mai. Avec elle, le régime parlementaire fonctionna quatre mois ; et, dans deux graves occasions, les principes en furent correctement appliqués. Cette ratification et ces applications sont les traits saillants de sa courte histoire.

I

Le projet de Constitution était présenté au Sénat depuis deux jours, quand Napoléon III annonça brusquement, le 30 mars, au Conseil des ministres, son intention de soumettre le nouveau sénatus-consulte à la ratification populaire.

Les ministres se regardèrent avec consternation. C'était là un coup imprévu. Sans doute, un plébiscite constituant était bien demandé par la Constitution du 14 janvier, quand il s'agissait de modifications fondamentales ; et, dans la circonstance, les modifications demandées au Sénat portaient atteinte, sans contredit, aux bases mêmes de cette Constitution. En outre, le projet de Constitution nou-

velle consacrait également le principe du plébiscite constituant. De toutes façons, la consultation directe du peuple semblait donc conforme à la théorie, et commandée par les textes. — Mais, entre la théorie et la pratique, il y a loin ; et, la question d'opportunité se joignant à la question de principe, l'hésitation devait être grande, parmi les ministres, à se rendre au désir de l'Empereur ; les discussions devaient reprendre plus vives, dans tout le pays ; et les partis, qui préfèrent aux controverses abstraites les querelles d'un intérêt plus immédiat, devaient engager là-dessus des polémiques acerbes, et soutenir véhémentement, ou combattre avec âpreté l'initiative du souverain. Convenait-il d'appeler le peuple à se prononcer, par plébiscite, sur les réformes opérées, à sanctionner, par un vote approbatif, l'évolution du Régime et l'établissement de l'Empire libéral ? Selon leurs penchants habituels, les uns disaient oui, les autres non ; le ministère restait incertain.

Les républicains étaient naturellement les plus empressés à repousser toute consultation populaire, tout appel au peuple qui « passerait par dessus la tête du Corps Législatif [1]. »

Ils ne faisaient pas la distinction entre le plébiscite constituant et le plébiscite césarien. Ils discutaient sous l'impression des plébiscites de 1851 et 1852, qui avaient légalisé le coup d'État, invité, avec quelque ironie, la nation à prononcer sur un acte accompli, et réclamé l'Empire pour un homme qui s'était emparé du pouvoir. Ils ne réfléchissaient pas que le plébiscite auquel ils s'opposaient, aurait un caractère assez différent ; qu'il ne légaliserait pas une illégalité commise, et ne convierait pas le pays à s'abandonner entre les mains d'un dictateur : qu'il l'appellerait au contraire à valider un changement possible, et le mettrait à même de reconquérir ses droits sous l'égide d'institutions libérales. Ils répugnaient enfin aux distinctions subtiles que d'autres faisaient valoir, et leur condamnation du plébiscite ne s'embarrassait pas de ces nuances délicates. Plébiscite constituant ou plébiscite césarien, ils le repoussaient d'avance avec la même énergie : dans tout plébiscite ils voyaient une comédie, dont le pays était dupe. Peu importait que le plébiscite constituant fût respectueux, en théorie, de la souveraineté nationale, et lui remît le soin de décider de la France, tandis que le plébiscite césarien chargeait de ce soin un individu. Dans la pratique, le premier machinait, comme le second, l'exploitation de la volonté populaire ; et, quel qu'il fût abstraitement, selon les docteurs de la science politique, il donnait dans

1. Ed. Laboulaye, *le Plébiscite de* 1870.

l'application, les mêmes résultats trompeurs, il retirait de même au peuple la faculté de répondre librement, en même temps qu'il sollicitait sa réponse, il était aussi la carte forcée, et il devait être englobé dans la même réprobation. — En ceci, les républicains étaient dans le vrai. Evidemment, la distinction entre les deux sortes de plébiscite était juste et normale. Mais, elle n'avait pas, en fait, une très grande importance. Et ils étaient fondés à rejeter, d'ores et déjà, tout plébiscite, même constituant, comme un leurre et un mensonge, d'où il ne pouvait sortir qu'un résultat fallacieux.

Ils étaient, d'ailleurs, fortifiés contre le projet d'un plébiscite, par un mobile assurément moins noble, et par des raisons plus contingentes, mais qui, par cela même, les déterminaient plus sûrement. Il n'y avait pas à se le dissimuler : soit pression morale et matérielle, soit inclination persistante pour les Bonaparte, la France ratifierait, si jamais elle était consultée par plébiscite, les réformes accomplies et la Constitution récemment votée, c'est-à-dire l'établissement de l'Empire libéral ; et, du même coup, consacrerait à nouveau l'Empire et la dynastie, manifesterait à nouveau son éloignement pour la République. Eviter pareille manifestation était, pour le parti républicain, d'un intérêt vital ; et, dès lors, il était compréhensible que, par intérêt non moins que par principe, il dénonçât avec violence le piège qu'on allait tendre à la crédulité publique.

Il trouvait des alliés timides dans les bonapartistes prudents et les négociants craintifs. Parmi les hommes d'affaires, les commerçants patentés, les grands chefs d'industrie et les riches propriétaires, maints bourgeois, fort amis de l'Empire, mais amis de l'ordre avant tout, se préoccupaient de l'agitation qu'amènerait un semblable événement. Ils avançaient, avec quelque sagesse, que le nombre des impérialistes ne s'était, à coup sûr, pas accrû depuis 1852. A quoi servirait-il de le constater officiellement ? En admettant même qu'il n'eût pas diminué, il était bien inutile de remettre tout en question pour un bénéfice problématique, et de paraître, en la réclamant, douter de l'approbation générale.

Cependant, le plébiscite avait ses partisans, qui ne voyaient pas d'inconvénients au projet de l'Empereur, ou même en attendaient les plus grands avantages.

Les libéraux qui, ayant attaqué l'Empire autoritaire, s'étaient ralliés à l'Empire parlementaire, ne tenaient pas le plébiscite en grande faveur. Mais il leur était difficile, après avoir obtenu satisfaction sur les points principaux de leur programme, de retirer, à

propos d'un désagrément passager, leur adhésion à des institutions définitives.

De plus, s'ils repoussaient le plébiscite césarien, ils acceptaient, pour la plupart, à la différence des républicains, le principe du plébiscite constituant. A la différence des républicains, ils distinguaient soigneusement le plébiscite éventuel des plébiscites qui avaient fondé l'Empire. Ils pensaient qu'assurément, l'appel au peuple du chef de l'État, après quelque acte illégal, pour légaliser cet acte par un bill d'indemnité, ou pour obtenir la couronne, quand il s'est arrogé la puissance réelle, est faux dans son principe, dangereux dans ses effets. Mais ils déclaraient qu'il n'en était point de même de la consultation du peuple sur une question de réformes constitutionnelles. — Cette consultation est juste dans son principe ; car il leur paraît « tout au moins étrange que, dans un pays de suffrage universel, on puisse imposer un Gouvernement quelconque à la nation sans lui demander son aveu[1] ». Et, dans ce cas spécialement, ne voit-on pas, si l'on professe le respect sincère de la souveraineté nationale, qu'il est libéral et juste de lui demander la confirmation du nouvel état de choses : bien plus libéral sans contredit que d'abandonner la confection totale d'une Constitution nouvelle à un Corps tel que le Sénat, usé, discrédité, dépendant, et que cette Constitution même dépouillerait de ses attributions constituantes ? — Quant aux effets d'un plébiscite de cette nature, il ne faut point là-dessus en croire ses adversaires. Ils sont moins décevants que ceux-ci ne le soutiennent : « Dire qu'un plébiscite est chose puérile, que le peuple ne refuse jamais la sanction qu'on lui demande, c'est faire aux Français une injure gratuite ». Au surplus, qu'importent les conséquences, quand le principe est en jeu ! « Que la France use bien ou mal du droit qui lui appartient, et qui n'appartient qu'à elle seule, ce n'est pas une raison pour lui en refuser l'exercice. Personne n'a le droit de la mettre en tutelle[2]... »

Par doctrine ou par habileté, par conviction ou manière d'excuse, c'est ainsi que beaucoup de libéraux, que l'Empire venait de s'attacher, adoptaient, par des motifs très sérieux, l'idée même du plébiscite constituant, mais passaient, avec trop de hâte, sur ses effets malencontreux ; c'est ainsi que, faisant bon visage à la mauvaise fortune, ils expliquaient leur adhésion forcée au projet de l'Empereur par une communauté, réelle ou feinte, de principes.

1. Edouard Laboulaye, *Le plébiscite de* 1870.
2. Edouard Laboulaye, *Le plébiscite de* 1870.

Avec eux, ils avaient les bonapartistes fervents, plébiscitaires déclarés qui n'étaient point tenus de justifier leur attitude par des considérations judicieuses, et qui avaient les mêmes raisons de louer ce projet que les républicains de le combattre. Le plébiscite était en honneur auprès d'eux, depuis 1851, comme il était en haine aux autres. En tout temps, ils eussent été partisans d'une consultation populaire, si l'Empereur avait cru utile d'y recourir. Actuellement, ils en étaient partisans plus décidés, parce qu'ils en espéraient les mêmes effets que redoutaient les opposants. On remarquait que les journaux de droite avaient été les premiers à en parler; que *le Public*, *le Peuple français*, *le Parlement*, *la France* avaient attaché le grelot. Bref, l'initiative semblait bien venir des ultras, qui, escomptant un résultat certain, se réjouissaient à l'idée que, malgré les clameurs de la gauche, la dynastie, fondée sur le vote du peuple, triompherait, à l'égard de ses ennemis, d'une nouvelle acclamation populaire, et rétablirait ainsi, pour longtemps, son prestige et sa fortune. Un député de cette nuance déclarait, au Corps Législatif, que « le plébiscite ferait surgir un monde nouveau ». — Quant au cabinet, il oscillait entre les risques de l'aventure et les avantages du résultat. Pris au dépourvu par la proposition du souverain, il était aussi partagé sur le principe même du plébiscite. Ollivier, Buffet, Daru, avaient à ce sujet quelques scrupules. — Cependant, ils pouvaient faire la même distinction que nombre de libéraux, entre le plébiscite césarien et le plébiscite constituant; ils pouvaient aussi montrer que la consultation du peuple s'imposait, aux termes mêmes de la Constitution, qui ne leur laissait pas la faculté de s'y soustraire. Pour ces motifs, ils cédèrent rapidement. Le revirement se fit sous l'influence d'Ollivier lui-même.

Outre ces motifs, qui lui étaient communs avec maints doctrinaires, il en avait de spéciaux à l'homme d'action. — Déjà les ultras l'avaient devancé; et, s'il refusait de procéder à la consultation du pays au profit de l'Empire libéral, l'Empereur, avec leur aide, y procéderait au profit exclusif de la dynastie et de son autorité propre. La nécessité lui faisait un devoir de ménager à la liberté le bénéfice de l'opération. — Aussi bien, fût-il contraire à la saine doctrine, le plébiscite aurait, en effet, l'immense avantage de consacrer l'œuvre nouvelle, en même temps que la puissance des Bonaparte. Faute de cette consécration, l'œuvre, achevée au prix de tant d'efforts, n'aurait peut-être pas sur le public plus d'ascendant que le Sénat dont on l'avait obtenue; et il était à craindre qu'elle ne vécût que d'une

existence éphémère. Au contraire, la sanction du peuple lui assurerait la durée ; et l'on comprend donc que le politique sacrifiât un principe douteux au souci légitime de sauvegarder des institutions précieuses. — Enfin, un autre motif encore déterminait Ollivier à accepter l'idée d'un plébiscite ; un motif plus personnel, mais excusable après tout. Du succès de ce plébiscite, qui consoliderait tout ensemble le trône et les institutions libérales, il tirerait certes le plus grand honneur. Ayant poursuivi, avec tant de persévérance, le rétablissement de ces institutions, il apparaîtrait, dès lors, à tous les yeux, comme le plus clairvoyant des serviteurs du trône. Ayant droit également à la reconnaissance des hommes qui se réjouissaient du raffermissement de celui-ci, et des hommes qui se félicitaient du rétablissement de celles-là, il recevrait la plus douce récompense à laquelle il pût aspirer, après une lutte de dix années : le bonheur d'être loué, par un pays uni, de sa conduite et de ses efforts.

Daru et Buffet, sans avoir les mêmes motifs qu'Ollivier d'entrer dans les vues de l'Empereur, donnèrent pourtant, comme lui, leur adhésion à son projet, pour les motifs généraux que l'on connaît. — Il est vrai qu'ils démissionnèrent ensuite, et que le plébiscite en fut la cause. Mais il s'agissait d'une autre question. Ils s'opposaient à l'insertion pure et simple du principe dans la nouvelle Constitution ; ils voulaient adjoindre au plébiscite constituant un plébiscite préalable, le plébiscite parlementaire ; et rayer des institutions le plébiscite césarien. Ils se retirèrent pour n'avoir pas, à ce double point de vue, obtenu satisfaction. — Il n'en reste pas moins que, dans la circonstance, ils avaient acquiescé au désir de Napoléon III, ainsi que tout le reste du cabinet, avec l'appui duquel celui-ci put alors poursuivre son dessein.

La commission sénatoriale était déjà saisie du projet du Gouvernement. Sur la demande du Garde des sceaux, elle y ajouta l'article 45 : « Les changements et additions apportés au plébiscite des 20 et 21 décembre 1851 par la présente Constitution, seront soumis à l'approbation du peuple dans les formes déterminées par les décrets des 2 et 4 décembre 1851 et 7 novembre 1852. Toutefois, le scrutin ne durera qu'un seul jour ». — Cet article fut voté sans difficulté, et, dans son grand discours qui précéda le vote d'ensemble du 20 avril, Ollivier, avec quelque émotion, put parler de l'heure qui s'approchait, « l'heure de l'épreuve solennelle à laquelle on conviait le pays ».

Le débat clos, le vote émis, il appartenait au Gouvernement de réclamer la sanction populaire, comme l'article 45 l'y avait autorisé. Il

le fit sans tarder par le décret du 23 avril. Ce décret, contresigné par tous les ministres, était ainsi conçu : « Le peuple français est convoqué dans ses comices, le dimanche 8 mai prochain, pour adopter ou rejeter le projet de plébiscite suivant : « Le peuple approuve « les réformes libérales opérées dans la Constitution depuis 1860, « par l'Empereur, avec le concours des grands Corps de l'État, et « ratifie le sénatus-consulte du 18 avril 1870 ». Un autre décret rendait le premier exécutoire en Algérie.

En même temps, l'Empereur adressait au pays la proclamation suivante : « Français ! — La Constitution de 1852, rédigée en vertu des pouvoirs que vous m'aviez donnés, et ratifiée par les huit millions de suffrages qui ont établi l'Empire, a procuré à la France dix-huit années de calme et de prospérité qui n'ont pas été sans gloire. — Mais des changements successifs ont altéré les bases plébiscitaires qui ne pouvaient être modifiées sans appel à la nation. Il devient donc indispensable que le nouveau pacte constitutionnel soit approuvé par le peuple, comme l'ont été jadis les Constitutions de la République et de l'Empire. A ces deux époques, on croyait, ainsi que je le crois moi-même aujourd'hui, que tout ce qui se fait sans vous est illégitime... — Je m'adresse à vous tous qui, dès le 10 décembre 1848, avez surmonté tous les obstacles pour me placer à votre tête, à vous qui, depuis vingt-deux ans, m'avez sans cesse grandi par vos suffrages, soutenu par votre concours, récompensé par votre affection. Donnez-moi une nouvelle preuve de votre confiance. En apportant au scrutin un vote affirmatif, vous conjurerez les menaces de la Révolution, vous assoierez sur une base solide l'ordre et la liberté, et vous rendrez plus facile, dans l'avenir, la transmission de la couronne à mon fils. — A la demande que je vous adresse de ratifier les réformes libérales votées dans ces dix dernières années, répondez *oui*. Quant à moi, fidèle à mon origine, je me pénétrerai de votre pensée, je me fortifierai de votre volonté, et, confiant dans la Providence, je ne cesserai de travailler sans relâche à la prospérité et à la grandeur de la France ».

Ce décret et cette proclamation ouvraient la campagne plébiscitaire. Le Corps Législatif avait été prorogé jusqu'au jeudi 19 mai.

Le plébiscite sur lequel le pays allait se prononcer était bien, en principe, tel que les libéraux l'avaient prévu, et tel qu'ils l'avaient approuvé par avance. C'était bien un plébiscite constituant et normal. Le peuple, en l'adoptant, ne s'en remettrait pas à un homme du soin de ses destinées ; il ne donnerait pas au dictateur tout puissant, avec

un bill d'indemnité pour le passé, un blanc-seing pour l'avenir. Il fixerait librement ses lois fondamentales; il répondrait à une question qui n'était point déjà tranchée ; il voterait pour ou contre telles institutions, non point pour ou contre tel homme ; il exercerait son droit, il n'en ferait pas l'abandon. — Toutefois, ce n'était point là non plus un plébiscite constituant pur et simple. Il gardait la trace encore des préoccupations habituelles au césarisme ; il était, lui aussi, en quelque sorte, un plèbiscite césarien. En effet, avec les institutions nouvelles dont la mise en œuvre est subordonnée à son consentement, le pays doit ratifier les changements apportés à la Constitution du 14 janvier depuis 1860. Cette consécration tardive d'actes accomplis à son insu se rapproche singulièrement du bill d'indemnité que le dictateur réclame par le plébiscite césarien ; d'autant plus que, toujours comme celui-ci, elle paraît s'appliquer, non point seulement aux actes passés, mais à tous les actes futurs ; non point seulement à l'action personnelle de l'Empereur, mais à la politique de l'Empire, à l'Empire lui-même et à la dynastie.

Cela étant, le plébiscite proposé ne permet pas aux partisans de la liberté d'applaudir aux progrès libéraux sans consolider le régime et le trône. Il est bien, même en théorie, la carte forcée que redoutaient les républicains, dès lors qu'il est autre chose que le simple plébiscite constituant. — Mais enfin, c'est accessoirement qu'il a le caractère d'un plébiscite césarien. Il n'en demeure pas moins, en somme, ainsi que le prévoyaient les libéraux, bien différent des plébiscites de 1851 et de 1852; et, si les hommes politiques, qui ont quelque souci des réalités, pouvaient le condamner comme illusoire et trompeur dans la pratique, pour les mêmes raisons que l'appel au peuple, au moins quantité de libéraux sincères, théoriciens trop stricts, mais aussi partisans véritables de la souveraineté de la nation, pouvaient-ils, de leur côté, le déclarer légitime et l'appuyer de toute leur influence.

C'est là ce qui se passa en effet; et l'attitude des partis, une fois le plébiscite formulé, fut, à peu de chose près, celle qu'ils avaient adoptée à propos du projet de plébiscite, et celle d'ailleurs qu'ils observaient à l'égard du principe même du plébiscite constituant.

En général, tous ceux-là qui étaient contraires au plébiscite en soi, fût-il constituant, étaient également contraires à l'Empire, quelques institutions qu'il établît, et repoussaient sans discussion la forme actuelle du Gouvernement, quitte à repousser du même coup des

institutions qu'ils eussent acceptées dans d'autres conditions. Logiquement, ils pressaient donc le pays de répondre négativement à la question posée, tout de même qu'ils s'étaient opposés à ce qu'elle le fût; tout au moins lui demandaient-ils de s'abstenir. — La majorité d'entre eux se composait de républicains irréductibles, la minorité de royalistes têtus.

Bien qu'énergique et décidée à lutter résolument, la gauche perdit du temps en conciliabules préliminaires. Elle finit par s'entendre cependant, et lança deux manifestes, l'un au peuple, l'autre à l'armée. Elle conseillait nettement de voter *non*. Ces manifestes portaient, entre autres signatures, celles d'Emmanuel Arago, de Bancel, de Crémieux, d'Esquiros, de Jules Ferry, de Gambetta, de Grévy, de Crémieux, de J. Simon, députés; de Delescluze, de Duportal, de Lavertujon, de Peyrat, délégués de la presse démocratique. — A la nation, les républicains disaient: « Le Deux-Décembre a courbé la France sous le pouvoir d'un homme. — Aujourd'hui, le Gouvernement personnel est connu par ses fruits. L'expérience le condamne, la nation le répudie. — Aux élections dernières, le peuple français a manifesté hautement sa volonté souveraine: au Gouvernement personnel il entend substituer le Gouvernement du pays par le pays. — La Constitution nouvelle... réalise-t-elle le vœu du pays? Non... » Le manifeste poursuivait en démontrant, par des arguments spécieux, qu'en effet « le Gouvernement personnel n'était point détruit, et conservait intactes ses plus redoutables prérogatives; » et il concluait en ces termes: « Telle est la Constitution qu'on vous propose. — C'est votre abdication qu'on vous demande. — Voulez-vous y souscrire?... » — Le manifeste à l'armée adjurait les soldats de voter en hommes libres: « ... Demain, on va vous réunir dans vos casernes et vous demander un vote en faveur d'un régime qui pèse encore plus lourdement sur vous que sur les autres citoyens. Electeurs, vous faites partie du peuple souverain, et, puisque l'Empire pose à nouveau sa candidature, ne consultez que votre raison et votre bon sens. Ministres, généraux, colonels, n'ont rien à voir dans le domaine de votre conscience... »

En même temps, la gauche engageait vivement le combat, et s'attaquait indistinctement à tous les partisans du plébiscite, aux libéraux ralliés par l'Empire comme aux fidèles de la dynastie. Ceux-ci étaient pour elle de vieux adversaires, qu'elle n'avait point à ménager. Mais elle n'en usait pas avec plus de politesse vis-à-vis de ceux-là, en compagnie desquels, plusieurs années durant, elle avait cependant

mené le bon combat, et qui, dans cette lutte, avaient fait preuve, non sans doute de la même ardeur, mais de la même persévérance et d'un talent pour le moins égal. Au contraire, elle n'avait pas assez de dédains et d'injures pour ces amis de la veille, pour ces satisfaits du jour, qu'elle traitait de renégats, et dont la modération l'exaspérait. Laboulaye eut à souffrir de cette rancune. On insinua qu'il s'était vendu à l'Empire pour un siège de sénateur. Les conférences qu'il faisait en faveur du plébiscite s'achevaient dans le tumulte. « On résolut de le chasser de la chaire où, depuis vingt-deux ans, il enseignait, au Collège de France, que la liberté a deux grands ennemis, le despotisme et la Révolution... » Ses cours furent troublés, il dut les suspendre. Mélancoliquement, il céda à la violence des foules, après avoir lutté pour elles contre l'arbitraire du pouvoir: « J'estime la popularité, » écrivait-il deux ans plus tard, « c'est le meilleur moyen d'être écouté du peuple et de pouvoir le conseiller et l'éclairer; mais je tiens avant tout au témoignage de ma conscience. Ma devise est celle d'Ulrich de Hutten: *A la vérité par la liberté, à la liberté par la vérité.* Tant pis pour qui ne comprend pas[1] ».

C'est ainsi que les plus turbulents donnaient de la voix, et, réduisant au silence, par leurs cris, les républicains de raison plus mûre et de parole plus sensée, nuisaient à la cause qu'ils servaient par leur façon de la servir. Les réunions publiques ne mirent pas en relief un véritable orateur. La tribune appartint malheureusement aux « fanfarons de jacobinisme et de liquidation sociale[2] », qui déplurent aux populations par leurs bravades, et détournèrent de leur parti des sympathies hésitantes.

De même que les républicains, les légitimistes convaincus refusèrent de s'associer, par le vote du plébiscite, à la consécration nouvelle de l'Empire, à la consolidation de la dynastie usurpatrice. Deux réunions eurent lieu, l'une sous les auspices de la *Gazette de France*, l'autre de l'*Union*. Un manifeste en exposa les résultats. Les membres des deux réunions invitaient ceux qui partageaient leurs convictions à *répudier* le plébiscite. Seulement, à la *Gazette de France*, tout en admettant l'abstention, on pensait que le vote négatif était préférable. A l'*Union*, on s'était prononcé en faveur de l'abstention.

Abstention ou vote négatif, c'était là un point secondaire. Si républicains et légitimistes l'emportaient, si la majorité du pays, sur leurs conseils, s'abstenait, ou votait non, l'effet, sans aucun doute,

1. Laboulaye, *Le plébiscite de* 1870.
2. Taxile Delord, *Histoire du Second Empire.*

serait terrible. Ce ne serait rien moins que la Révolution, ou plutôt que l'anarchie, puisque, du jour au lendemain, la France, ayant refusé son assentiment à l'Empire, se trouverait sans Gouvernement. Voilà où mènerait la politique des opposants. Le pays se refuserait évidemment à les suivre dans cette voie. Aussi bien, là est précisément le vice inhérent au plébiscite: entre l'anarchie et l'ordre actuel, quel qu'il soit, le pays n'a pas la liberté du choix. La majorité, bien certainement, se déciderait donc pour le vote affirmatif. — Encore fallait-il que cette majorité fût imposants. Les partisans du plébiscite faisaient tous leurs efforts pour l'obtenir, et ne montraient pas moins d'activité que les opposants systématiques. Ils étaient soutenus par l'acquiescement des citoyens paisibles, qui tenaient pardessus tout à la stabilité des institutions établies.

Des libéraux qui avaient soutenu la légitimité du plébiscite constituant, les uns concouraient sans arrière-pensée au succès du plébiscite actuel; les autres y adhéraient avec quelques regrets, sentant là comme une dernière tentative du Gouvernement personnel. Il en était de même de leurs feuilles: *le Journal des Débats* et *l'Opinion nationale* conseillaient de voter *oui*, mais ne s'y résignaient pas sans tristesse. Toutefois, dans l'ensemble, ils passaient sur un ennui passager pour consolider des institutions qui leur plaisaient, et par frayeur du spectre rouge.

Il était fou, pensaient-ils, de déclarer la guerre à l'Empire, « quand il remettait la France en possession de ces libertés constitutionnelles qu'ils avaient sans cesse réclamées » [1]. Il était sage et naturel, au contraire, de l'approuver par le vote du plébiscite. Normal dans sa forme, puisqu'il avait un caractère essentiellement constituant, ce plébiscite posait d'ailleurs une question qui méritait une réponse affirmative, puisqu'il s'agissait de sanctionner le rétablissement des libertés publiques. — Sans doute, ces libertés n'étaient point ordonnées suivant le vaste plan qu'ils avaient tracé ; sans doute, elles n'étaient point toutes restaurées ; et l'œuvre du Sénat conservait des vestiges de l'œuvre autoritaire. Les droits considérables qui restaient à l'Empereur, le mode de nomination du Sénat, le plébiscite césarien, sinon le plébiscite constituant, n'étaient point en harmonie avec l'édifice nouveau. Mais, au total, les libertés acquises étaient plus nombreuses que les vestiges de la dictature ; et l'approbation devait, par conséquent l'emporter sur l'improbation : « L'initiative parlementaire, le droit d'interpellation, le droit de pétition, la responsa-

1. Ed. Laboulaye, *le Plébiscite de* 1870.

bilité ministérielle, et, avec tout cela la liberté de la presse, voilà... des conquêtes qui font un peuple libre »;... [1] et voilà ce qu'il était juste de ratifier. — D'ailleurs, parce que l'œuvre n'était point parfaite, était-ce une raison pour la ruiner? Non point, mais pour la défendre et l'améliorer. L'Empire libéral était-il perfectible? Ce grave problème, dont la solution importait à beaucoup de partisans sincères des droits du peuple qui balançaient encore à prendre parti, les libéraux de cette nuance le tranchaient par l'affirmative. (On verra, par la conclusion, si leur opinion était justifiée). Dès lors, tombait le dernier argument qu'ils eussent à combattre. Rudimentaires, insuffisantes, imparfaites, peut-être les institutions libérales l'étaient-elles en effet : Qu'importait, si elles étaient perfectibles ! Le principal était qu'il y eût progrès ; le progrès se compléterait demain. Le principal était que l'idée de liberté eût vaincu ; tôt ou tard, comme l'avait annoncé l'auteur du *Parti libéral,* « l'idée enfanterait sa forme. » Le principal était qu'il y eût désormais une Constitution dont l'on pût tirer bon parti ; sauf à l'améliorer ensuite, il valait mieux la ratifier aujourd'hui que perdre son temps en discussions inutiles.

Au surplus, les défenseurs de l'Empire libéral ne manquaient pas — à bon droit — d'exploiter l'effroi de la Révolution, à laquelle poussaient, malgré eux ou de bon gré, les partisans de l'abstention ou du vote négatif. Pour ceux-ci, disaient les premiers, *non* ou *abstention* signifie révolution. Quand même on ferait des objections au plébiscite, il faudrait encore voter *oui*, par crainte du pire. En effet, si les *non* sortaient en majorité des urnes, il n'y aurait plus d'Empire, soit ! Mais il n'y aurait pas davantage de liberté : on n'obtient pas la liberté au lendemain des révolutions ; la France serait simplement condamnée à l'anarchie et aux aventures. C'est pourquoi, si « un démocrate, un libéral, un bon citoyen, *peuvent* accepter la nouvelle Constitution, un bon patriote *doit* l'accepter [2] ».

Tandis que maints libéraux et démocrates acceptaient la dynastie avec la nouvelle Constitution, maints bonapartistes acceptaient la nouvelle Constitution par dévouement à la dynastie. Granier de Cassagnac, par exemple, ne donnerait certes pas avec bonne grâce son assentiment aux réformes libérales : leur résultat le moins discutable, ce serait, disait-il, une agitation constante ; et il déplorait qu'on fût retombé dans « l'ornière du parlementarisme. » Néanmoins, il s'agissait, avant tout, pour les autoritaires déçus, de faire triompher

1. Ed. Laboulaye, *Conférence à Versailles.*
2. *Ibid.*

l'Empire, comme pour les libéraux de faire triompher la liberté. Et c'est pourquoi, de leur côté, ils ne marchandaient pas leur peine ; et c'est pourquoi l'Empereur était assuré, non seulement de leur vote fidèle, mais de leur appui le plus actif.

Enfin, parmi les citoyens qui s'inquiétaient de la politique, n'obéissaient point docilement aux suggestions du pouvoir, il en était beaucoup qui, tout en gardant leurs préférences monarchiques ou républicaines, s'unissaient cependant aux bonapartistes autoritaires comme aux libéraux ralliés, contre les partisans de l'abstention et du vote négatif. — Eux aussi, tout d'abord, se laissaient persuader qu'il ne convenait pas de livrer bataille à l'Empire, sous prétexte qu'il avait été autoritaire, à l'heure où disparaissait le césarisme. — Mais cet argument n'aurait pas suffi peut-être à les gagner à la cause du plébiscite, si leurs sentiments anti-dynastiques n'avaient été contenus par leur goût fort naturel de la paix et de la stabilité. Désireux, en effet, que rien ne troublât l'ordre, ils en étaient réduits à faire des vœux platoniques pour la forme du Gouvernement qui avait leurs sympathies ; et, bien loin de saisir l'occasion de renverser le régime existant, ils se voyaient contraints de le renforcer par leur adhésion, nonobstant leur regret théorique des régimes tombés. — Au demeurant, leur mollesse, en admettant qu'elle eût quelque chose de blâmable, avait pour excuse suffisante l'attitude du pays tout entier ; elle ne marquait point l'abdication pusillanime de convictions sincères ; elle témoignait d'une soumission patriotique à l'opinion de la majorité. Quelques préférences qu'ils eussent au cœur, ils considéraient de leur devoir de bons citoyens de se plier à la volonté générale ; et le respect des droits du peuple était ainsi d'accord avec leurs intérêts matériels pour les incliner à voter *oui*, comme les amis de la dynastie et comme les amis du ministère.

Mais tous ces hommes dont l'acquiescement au plébiscite était certain, il était nécessaire qu'ils agissent avec entente et célérité. Le moment était trop grave, pour laisser la place libre aux « révolutionnaires ! » Un *Comité central du plébiscite de 1870* se mit à la tête du mouvement. Il comprenait lui-même : un *Comité de fondation*, où figuraient le duc d'Albufera, le président Bonjean, Duruy, Mac-Mahon, Mérimée, Quentin-Bauchard, Busson-Billault, Chesnelong, Pinard, etc, et des directeurs de journaux ; un *Comité de direction* ; un *Comité d'exécution*. De nombreux comités et sous-comités de province agissaient selon ses indications.

L'Empire avait, jusque-là, obtenu l'appui du clergé dans la plupart

des élections, malgré les disputes fort aigres des années précédentes. Il importait plus que jamais qu'il fût fermement soutenu par cet auxiliaire précieux. Il le fut à souhait. Le clergé vint à son aide, puisqu'on le priait simplement de lutter contre les démocrates. C'est tout au plus si quelques prélats se montrèrent récalcitrants. L'évêque de Nîmes était le moins sûr : il s'abstint de prendre parti.

Quant aux masses ignorantes qui n'ont cure de politique ; quant aux masses profondes chez lesquelles on distingue rarement des courants irrésistibles d'opinion, et dont la volonté indécise et flottante, (bien qu'elle ménage, parfois, des surprises au Gouvernement qui les consulte,) est plutôt, à l'ordinaire, comme une cire molle entre les mains des plus habiles ; quant aux masses populaires, dont la persévérante et indéniable pression avait déterminé l'évolution libérale, mais qui, sans doute, après cet effort momentané, allaient retomber dans leur habituelle torpeur ; quant aux masses, leur effort terminé avec l'évolution, il semblait bien qu'elles dussent suivre sans résistance les conseils du *Comité central*, et ratifier par leur vote les réformes obtenues avec leur appui. — Le « conservatisme des masses » les incline à voter pour l'ordre établi, à se défier des changements, quels qu'ils soient ; à plus forte raison, des révolutions qu'on leur dépeint proches. Elles se rallient alors au régime qui est, parce qu'il est, et lui accordent, sans hésiter, leurs suffrages. — Au surplus, dans la circonstance, un autre motif poussait le pays à répondre affirmativement au plébiscite, que son inclination pour l'ordre établi et ses penchants conservateurs. Il commençait à prendre conscience de la transformation qui s'était poursuivie sous ses yeux ; et, sans rien connaître ni comprendre au fonctionnement du Pouvoir Législatif, et à la situation véritable de la puissance exécutive, il se rendait compte désormais de la grandeur des changements effectués. Il s'en rendait compte bien vaguement, puisque les politiques eux-mêmes ne s'entendaient pas sur la nature et la portée précise de ces changements, et que l'opinion, fort incertaine, ne les estimait pas à leur valeur. Mais cependant, il s'en rendait compte, jusqu'à un certain point. A présent, il sentait à demi qu'il n'avait pas été dupe, et, satisfait des résultats obtenus, il savait gré à l'Empereur de les lui avoir procurés, sans que la paix publique eût été mise en péril. Après avoir douté de sa parole et de son caractère, il reprenait confiance en lui ; après avoir, durant la crise, douté du destin de la dynastie, il reprenait confiance dans la solidité de l'Empire. De là, des vues optimistes et réfléchies qui le confirmaient dans son sentiment. Ju-

geant mal encore de l'importance de l'œuvre achevée, mais l'entrevoyant déjà ; flatté d'y avoir contribué, et de la façon dont l'Empire s'était rendu à ses vœux ; frappé de la force nouvelle que l'achèvement de cette œuvre lui apportait : la logique de la situation l'incitait, tout autant que son « conservatisme » inné, à voter *oui*. Il se fût probablement laissé aller à prolonger, par terreur de l'inconnu, un état de choses défavorable ; mais il était fondé à prolonger un état de choses avantageux.

Le Gouvernement enfin, ayant adhéré au projet de l'Empereur, mettait ses soins à en assurer l'exécution.

D'abord, il maintenait l'ordre. C'était son droit et son devoir, de le maintenir avec fermeté. Toutefois, il n'y mettait pas seulement de la fermeté, mais un zèle quelque peu brutal. Ollivier adressait aux procureurs généraux des dépêches énergiques, et leur commandait « d'arrêter sur le champ tous les individus qui dirigeaient l'*Internationale*[1]. » Les procureurs généraux, de leur côté, lui adressaient des rapports qui prouvaient à l'évidence leur empressement à le satisfaire.

Ensuite, il y avait à régler divers points, que la loi n'avait pas fixés. Chevandier de Valdrôme, ministre de l'Intérieur, légiféra. — Ainsi la loi de 1868 sur les réunions publiques posait en principe qu'elles auraient lieu « sans autorisation préalable » en période électorale. Mais elle ne prévoyait pas le cas de plébiscite. Il fut décidé que, pendant la campagne plébiscitaire, toute réunion publique ferait, au contraire, l'objet d'une demande signée de 7 électeurs, et déposée à la mairie vingt-quatre heures à l'avance. — Quant à la distribution et au colportage des bulletins et des circulaires, il demeura libre. Mais le droit d'affichage resta le monopole de l'Administration.

Non content de maintenir l'ordre matériel, et de fixer les conditions dans lesquelles devait se poursuivre la campagne, le Gouvernement alla-t-il plus loin, et usa-t-il envers les populations des mêmes procédés que les ministres du coup d'État ? — D'aucuns le prétendent. Les républicains s'élevaient contre la pression éhontée qu'exerçait, disaient-ils, le Pouvoir Exécutif, comme au temps de la dictature. Des bonapartistes constataient cette pression, non sans une certaine moquerie ; Granier de Cassagnac écrivait à M. Conti : « ... M. Ollivier s'est enlevé la plus grande partie de son autorité en

1. Dépêches relatives au plébiscite, *Papiers et correspondance de la famille impériale.*

repoussant l'intervention du Gouvernement auprès des populations, et en la pratiquant aujourd'hui avec énergie... ». — Cependant Ollivier, de son côté, protestait formellement contre ces insinuations. Bien loin de vouloir porter atteinte à la liberté du scrutin, il déclarait solennellement au Corps Législatif, dès le 9 avril, c'est-à-dire avant même que le sénatus-consulte fût voté, qu'il avait donné, et donnerait jusqu'au bout aux fonctionnaires, l'ordre de la garantir. Ses instructions se résumaient en ceci : « Assurez et respectez partout la plus complète liberté ; n'employez envers personne ni la menace, ni la pression, ni la promesse, ni aucune des formes de ce qu'on a appelé la corruption collective... » Maintenant encore, au bout de trente ans, il affirme que sa conduite fut bien conforme à ses déclarations, et se défend avec vivacité d'avoir contraint l'opinion par des moyens répréhensibles [1]. Il est possible que l'attitude de ses agents n'ait pas répondu à sa pensée. — Quoi qu'il en soit, s'il y eut pression officielle, elle fut bien autre en 1870 qu'en 1851 ; la contrainte ne fut certes point la même ; et, si l'électeur reçut les conseils indiscrets de l'Administration, il eut plus de facilités pour ne pas les suivre.

Le Gouvernement, toutefois, avait investi ses agents d'une mission qu'il ne tenait point secrète : s'ils ne devaient pas influencer le vote de l'électeur, ils devaient le presser de voter. Leur ayant interdit toute pression, Ollivier, comme il l'avouait lui-même, avait complété de la sorte ses instructions : « ... N'oubliez pas que la manœuvre en présence de laquelle vous pouvez vous trouver, c'est l'abstention... — Pousser les populations au scrutin, leur indiquer la gravité de l'acte qu'elles vont accomplir, leur faire bien comprendre que la question est entre la Constitution autoritaire de 1852 et la Constitution libérale de 1870, et que, dans l'intérêt de l'avenir et de la consolidation des institutions libres, elles doivent aller au scrutin, sauf, quand elles y seront venues, à exprimer librement leur opinion : voilà ce que nous avons dit à nos agents, voilà ce que nous leur répèterons... » Ainsi donc, il appartenait à ceux-ci d'éclairer le pays sur le caractère du plébiscite, sur les effets de son vote éventuel, et d'obtenir de lui une réponse franche.... Mais, entre cette action permise et nécessaire et la pression blâmable, il y avait loin. Le Gouvernement réclamait une réponse ; il ne la dictait pas.

Ne pas faire violence à l'opinion, telle était, par conséquent, sa règle de conduite. Elle ne devait point l'empêcher d'ailleurs de

1. Conversation de M. Emile Ollivier avec l'auteur.

manifester ouvertement ses vœux. Aussi bien, il les avait indiqués clairement, en acquiesçant au projet du souverain. N'ayant point à les dissimuler, dès lors qu'ils étaient connus, il appuya donc la proclamation de l'Empereur de cette circulaire aux fonctionnaires, que signèrent tous les ministres: « Messieurs, — l'Empire adresse un appel solennel à la nation. En 1852, il lui a demandé la force pour assurer l'ordre ; l'ordre assuré, il lui demande en 1870 la force pour fonder la liberté... — Voter oui, c'est voter pour la liberté... — Les vrais amis de la liberté, malgré des dissentiments de détail, marcheront avec nous. Peuvent-ils ignorer que s'abstenir ou voter *non*, ce serait fortifier ceux qui ne combattent la transformation de l'Empire que pour détruire avec lui l'organisation politique et sociale à laquelle l'Empire doit sa grandeur ?... »

Les partis et le Gouvernement ayant ainsi pris position, la lutte jusqu'au bout fut chaude, mais sans troubles ; enfin le peuple eut la parole.

La journée du 8 mai fut des plus calmes. La France alla aux urnes dans un parfait silence. Par tout le pays, l'animation fut grande ; nulle part, il n'y eut fièvre.

Il n'en allait point de même aux Tuileries. Là, les esprits étaient anxieux. On s'y demandait quelle fortune le scrutin réservait à la dynastie. De l'aveu du maréchal Vaillant, on doutait du succès. A certains moments, on entrevoyait comme possible la déchéance de l'Empire. On sentait que les masses lui étaient moins attachées, qu'elles roulaient plus d'inconnu. Encore un tour d'aiguilles sur le cadran, et l'heure sonnerait peut-être, de la débâcle totale, du triomphe de la Révolution, de la fuite apeurée des souverains, dans la nuit lugubre et sourde, loin du trône, vers l'exil... Ainsi chacun passait de la confiance et de l'optimisme à la terreur la plus aiguë ; et, dans cette incertitude douloureuse, l'imminence du péril pâlissait les plus fermes visages... Seul, l'Empereur, marchant d'un pas lourd et régulier, conservait sa physionomie impénétrable de fataliste résigné.

Le soir vint. On se taisait maintenant, dans l'attente des dépêches... — Les premiers chiffres arrivèrent des grandes villes. A peu près tous étaient mauvais. L'entourage des souverains fut saisi d'un profond découragement. L'Impératrice était nerveuse et troublée. « Les ingrats ! » murmurait-elle à mi-voix. L'Empereur restait impassible. — Enfin, on reçut vers minuit les résultats du vote des cam-

pagnes. Ils étaient tous favorables. Alors, les visages s'étant rasserénés, les esprits détendus, un bien-être intime pénétra les âmes anxieuses ; un soupir de soulagement s'échappa des poitrines. On éleva la voix, on causa plus librement, l'Impératrice sourit... L'Empereur continua de marcher sans mot dire.

La partie étant gagnée, le Corps Législatif se réunit pour procéder à la vérification des résultats, et vota cette déclaration : « Le Corps Législatif, vu le sénatus-consulte en date du 20 avril 1870, vu le décret du 23 du même mois, appelant le peuple français dans ses comices pour accepter ou rejeter le projet de plébiscite soumis à son approbation...,constate...que le recensement général des suffrages a donné 7.350.142 bulletins portant le mot *oui*, 1.358.825 portant le mot *non*, 112.975 nuls. En conséquence, le Corps Législatif déclare : Que le peuple français, convoqué dans ses comices le 8 mai 1870, a accepté le plébiscite » qui lui était proposé. Cette déclaration fut accueillie aux cris de : « Vive l'Empereur! »

Où l'Empire avait surtout perdu, où la République avait surtout gagné, c'était dans les centres industriels et à Paris. Les résultats de la Seine le montraient avec évidence. Au 10 décembre 1848, au 20 décembre 1851, au 22 novembre 1852, l'Empereur y avait rallié deux cent mille voix ; il n'y trouvait plus que 138.000 partisans. Le nombre des votes hostiles, qui, après avoir été de 143.000 en 1848, était descendu à 96.000 en 1851 et 53.000 en 1852, remontait brusquement à 184.000. — D'un autre côté, l'armée, plus faible qu'au début du règne avait donné 285.000 *oui* seulement, au lieu de 319.000, et 46.000 *non*, soit 4.000 de plus qu'en 1851. De là, pour l'Empereur, quelque souci, qu'il laissait transparaître. — Effectivement, la désaffection des villes, c'est-à-dire de la partie de la population la plus intelligente et la plus active, et la froideur relative de l'armée, c'est-à-dire de l'auxiliaire le plus utile du pouvoir, n'était point absolument compensée par l'approbation sans réserve des masses rurales. Toutefois, ce n'était là qu'un détail. En somme, malgré l'agitation des dernières années, les adversaires de l'Empire étaient toujours en faible minorité ; on comptait presque autant de voix favorables à la dynastie qu'au lendemain du coup d'État, beaucoup plus qu'au soir de l'élection présidentielle. Dans l'ensemble, les résultats étaient donc excellents. De l'avis général, l'Empire était sauvé.

Le Corps Législatif remit, le 21, à Napoléon III la déclaration par laquelle il constatait ces résultats. M. Schneider s'exprima en ces termes : « En acclamant la nouvelle forme de l'Empire, le pays, qui

a le sentiment instinctif de ses intérêts et de sa grandeur, vous dit : « Sire, la France est avec vous, marchez avec confiance dans la voie « de tous les progrès réalisables, et fondez la liberté sur le respect « des lois et de la Constitution. La France met la cause de la liberté sous « la sauvegarde de votre dynastie et des grands Corps de l'État ».

Promulgué ce jour même, par l'Empereur, le sénatus-consulte du 20 avril prit la place de la Constitution du 14 janvier et des sénatus-consultes qui l'avaient modifiée, et devint officiellement la Constitution de l'Empire français.

Elle fut complétée par le décret du 29 mai, qui régla de nouveau les rapports de l'Empereur, des deux Chambres et du Conseil d'État.

Les résultats matériels du plébiscite étant connus, quelles en étaient les conséquences morales?

On avait réclamé du peuple son opinion sur les réformes libérales qui s'étaient succédées depuis 1860. Le peuple, les ayant approuvées par son vote, avait consacré le régime parlementaire, qui en était, en quelque sorte, le couronnement. Il avait donné raison aux politiques et aux doctrinaires, qui, s'inquiétant peu de la forme du Gouvernement, avaient substitué simplement, à l'Empire autoritaire, l'Empire libéral. Il avait donné raison aux libéraux qui s'étaient ralliés à l'Empire, dès lors que le Gouvernement parlementaire succédait au Gouvernement personnel, à Prévost-Paradol, l'écrivain, à Émile Ollivier, l'homme d'État. — Le chef du cabinet se félicitait d'avoir contribué à la restauration de la liberté, tout en maintenant l'ordre, et il en ressentait quelque orgueil. D'ailleurs, les événements le servaient bien. Rien n'est tel que le succès : il avait des admirateurs, et non moins de flatteurs. Un moment, il avait été en froid avec la Chambre : elle capitulait. Aussi, très optimiste, il croyait à l'apaisement des passions, à la réconciliation nationale : elle était proche, pour peu qu'on y aidât. Les princes de la famille d'Orléans avaient demandé au Corps Législatif l'autorisation de rentrer en France ; on prétendait qu'il appuierait leur pétition. A quoi bon se montrer rigoureux, maintenant que l'Empire était solidement assis sur une sage liberté ? — Cependant, si la liberté, restaurée par l'Empire, était consacrée avec lui par le vote du 8 mai, si le rétablissement du régime parlementaire était ratifié par les suffrages du peuple, le plébiscite ne fortifiait-il pas autre chose, bien plus encore que le régime parlemen-

taire? Ne servait-il pas une autre cause, bien plus encore que celle de la liberté?

Si, à n'en point douter. Il fortifiait surtout la dynastie, il servait surtout la cause de l'Empire. — C'est bien là ce qu'avaient prévu et prédit les républicains récalcitrants et les libéraux pointilleux; voilà bien pourquoi ils avaient combattu résolument les bonapartistes et les libéraux ralliés. « Non certes, » avaient-ils dit, « ce n'est point la liberté qui profitera d'un vote approbatif; c'est l'Empereur et c'est l'Empire. L'Empire ne sera pas consolidé en même temps que la liberté, mais la liberté en même temps que l'Empire, ce qui est bien différent. On s'agite pour la liberté: c'est pour l'Empire qu'on travaille ». — Jusqu'à un certain point, l'événement confirmait leur dire. La liberté et le régime parlementaire gagnaient assurément au succès du plébiscite; mais l'Empire y gagnait davantage. Le trône surtout était affermi, le prestige de l'Empereur reconquis, et, semblait-il, l'avenir de la dynastie assuré. Le premier ministre avait trouvé ce mot, qui fit fortune alors : « C'est la revanche de Sadowa. »

En effet, comme l'avait dit à l'Empereur le Président Schneider, la France était avec lui: ne lui avait-elle pas clairement manifesté, par son vote, qu'il avait toujours sa confiance, et qu'elle lui renouvelait son mandat? Or, ce mandat, qui lui était confié présentement, était valable pour un temps indéterminé, et ses successeurs, d'ores et déjà, en étaient également investis. Dans de telles conditions, pareil renouvellement équivalait à la promesse d'un long avenir de puissance et de popularité pour Napoléon III lui-même, pour sa famille, pour son Empire. Il l'entendait bien ainsi; et c'est en affirmant à son tour cette conséquence du plébiscite qu'il répondait à Schneider et au Corps Législatif : « ... Nous devons plus que jamais aujourd'hui envisager l'avenir sans crainte. Qui pourrait, en effet, s'opposer à la marche progressive d'un régime qu'un grand peuple a fondé au milieu des tourmentes politiques, et qu'il fortifie au sein de la paix et de la liberté? »

L'Empereur, à la vérité, se rendait fort bien compte que la situation lui était personnellement avantageuse, et, désireux d'en tirer parti, il réclamait nettement pour l'Empire la plus grande part du succès. Il considérait que, le plébiscite ayant eu surtout un caractère dynastique, la dynastie, et non pas le système parlementaire, était surtout en droit de s'en prévaloir. Pour lui, il s'en prévalait avec orgueil. Il avait conscience de la puissance énorme qu'il avait emmagasinée, par

l'effet de cette consultation audacieuse. Peut-être même en avait-il un sentiment exagéré.

En étant fier et la jugeant solide, il était porté, en tout cas, à la garder jalousement, et ne croyait point nécessaire de l'amoindrir en la partageant. Il aurait malaisément souffert qu'un ministère entreprenant essayât de la confisquer. — Dès lors, le goût du pouvoir, qu'au début de son règne on lui avait connu si vif, et qu'avaient comprimé en lui les nécessités politiques, ne devait-il point lui revenir plus fort, avec le retour de la fortune? Certains psychologues l'insinuaient.

Ils insinuaient que son ambition ne pouvait se borner à conserver pour lui seul cette puissance nouvelle, puissance, à vrai dire, platonique, si les choses restaient en l'état; et qu'il devait forcément lui venir l'idée de l'utiliser. — Certes, il avait toujours eu, en même temps que le goût du Gouvernement personnel, le dégoût du Gouvernement parlementaire ; il en avait toujours haï les mesquineries, déploré les conséquences. Mais, en les déplorant, il les avait acceptées, parce qu'elles s'imposaient à lui. Les libertés politiques, il les avait octroyées: les concessions, il les avait faites ; le parlementarisme, il l'avait rétabli, pour sauver sa couronne. — Aujourd'hui qu'il avait raffermi sa couronne, et que le plébiscite avait, pour ainsi dire, remis entre ses mains la puissance qui en avait glissé, il était naturel qu'il eût un regret plus amer d'avoir octroyé les libertés, consenti aux concessions et cédé au Parlement les moyens de gouverner ; il était naturel que l'égoïste possession de sa puissance morale ne le satisfît pas absolument, et qu'il eût un chagrin profond de ne la pouvoir désormais convertir en puissance matérielle.

De là à reprendre sur le Parlement cette puissance matérielle, en se servant de la puissance morale qu'il avait tirée du peuple, de là à poursuivre le rétablissement du Gouvernement personnel, maintenant que le renouvellement de son mandat l'incitait de nouveau à gouverner, il y avait juste la distance qui sépare la conception de la tentative, c'est-à-dire l'épaisseur d'une décision. Cette décision, il y avait lieu de supposer qu'il la prendrait tôt ou tard, s'il ne l'avait déjà prise. Il dirait sans doute à son tour, comme Napoléon I[er] après l'Acte additionnel : « On se plaint de ne plus sentir le vieux bras de l'Empereur. » Et, à la première occasion, ce bras tomberait sur la France d'un poids plus lourd ; à la première occasion, il ressaisirait le pouvoir perdu. — Bientôt peut-être, pareille occasion se présenterait d'un manière pacifique. Mille intrigues, disait-on, se nouaient

aux Tuileries, au Palais-Bourbon, au Luxembourg. Certes le souverain estimait le talent et le dévouement d'Ollivier ; mais il préférait d'ordinaire avoir des ministres plus effacés, plus discrets et plus souples ; on le soupçonnait de le faire miner en dessous, et de préparer sa chute. Cela fait, il appellerait aux affaires un cabinet incolore, « qui, sous des apparences parlementaires, serait un ministère de Gouvernement personnel[1] ». Et, si l'occasion souhaitée ne se présentait pas d'elle-même, n'était-il pas à redouter qu'il s'en passât, en risquant le coup d'État, sur l'espoir d'un bill d'indemnité qu'il obtiendrait facilement de la lâcheté populaire, ou qu'il la cherchât dans la guerre, sur l'espérance d'une victoire qui le dispenserait du coup d'État ? Au lendemain d'une guerre glorieuse et d'un nouveau Magenta, la nation lui remettrait sans doute, dans un élan de joie irréfléchie, dans une acclamation unanime, le pouvoir que sa faveur actuelle le portait à reconquérir. Se flattant d'une pareille revanche, Napoléon Ier s'était éveillé de son rêve sur le champ de bataille de Waterloo. Si le même rêve le hantait, où conduirait-il Napoléon III ?

Telles étaient, tout au moins, les prédictions des pessimistes. Elles ne manquaient pas de bon sens. Ceux-là ne se trompaient donc pas absolument, qui dénonçaient, dans le plébiscite constituant, tel qu'il avait été formulé par le décret du 23 avril, une contrefaçon du plébiscite césarien, et signalaient le danger qu'un vote affirmatif ferait courir à la liberté et à la France. — Toutefois, si raisonnable que fût leur hypothèse, elle était loin d'une certitude ; pour qu'elle se réalisât, il fallait — comme on le vit — bien d'autres raisons que l'influence du plébiscite sur la conduite de l'Empereur, et la concordance de bien d'autres événements. Conséquemment, il ne convenait point d'y attacher plus d'importance que n'en mérite une hypothèse ; c'est à la réalité qu'il convenait de s'attacher par-dessus tout. Or, la réalité, c'était le progrès accompli par l'évolution libérale. Il était possible que ce progrès fût menacé par le contre-coup du plébiscite. Mais le cas a été prévu ; et l'on a dit, d'une façon générale, que l'éventualité d'un retour offensif du césarisme ne réduisait point à néant la satisfaction de voir la cause libérale l'emporter à l'heure présente. Il est juste de le répéter dans ce cas particulier. Les effets possibles du plébiscite du 8 mai n'étaient pas sans doute des meilleurs. Mais les effets actuels n'en étaient point mauvais. Et partant, la liberté restant debout avec l'Empire, le contentement des libéraux demeurait légitime après le plébiscite, comme il l'était avant.

1. Alf. Darimon, *Les 116 et le ministère du 2 janvier.*

II

Les effets actuels n'en étaient point mauvais. En somme, le vote du 8 mai, malgré les craintes émises, ne changea rien au fonctionnement des institutions parlementaires. Pendant le peu de temps que vécut encore l'Empire, dans les circonstances mêmes qui en déterminèrent ou accompagnèrent la chute, le système parlementaire fonctionna régulièrement, selon les principes que fixait la Constitution libérale. En particulier, c'est par application de ces principes et de ce système que la guerre fut déclarée, et la responsabilité ministérielle mise en jeu.

Sans contredit, c'est au Pouvoir Exécutif qu'a été due surtout la guerre contre la Prusse ; c'est lui qui a eu la plus grande part à la déclaration de cette guerre néfaste ; c'est lui qui doit en porter la principale responsabilité. Ainsi, il semble, à première vue, que, sous le couvert de l'Empire libéral et du régime parlementaire, les ressorts continuaient à jouer, de l'Empire autoritaire et du Gouvernement personnel.

La part de l'Empereur dans la guerre est indéniable, sa responsabilité écrasante.

Assurément, la responsabilité de la déclaration de guerre lui incombe en partie. Assurément, la pensée que lui supposaient les pessimistes, au lendemain du 8 mai, le fit pencher vers la guerre, et le vague espoir de reconquérir par la victoire ses droits constitutionnels influa sur sa conduite. Chacun au moins le présumait, ses amis comme ses adversaires. « Ce n'est pas la défaite qu'il faut craindre », disait Robert Mitchell, « c'est l'Empereur revenant victorieux. La victoire serait le signal de la réaction... On reviendrait au système de 1852. — Ce n'est pas moi qui m'en plaindrais », répondait le conseiller d'État Abbatucci. Pareille opinion était très répandue, parce qu'elle était très naturelle et très logique. Sans nul doute, la revanche du Gouvernement personnel était pour Napoléon III un mobile puissant, auquel on peut soupçonner qu'il obéit ; sans nul doute, il fut coupable de risquer la fortune de la France pour le triomphe de la dynastie ; car, tandis qu'il eût pu encore, s'il l'eût voulu résolument, éviter une lutte périlleuse à propos d'un incident secondaire, il la

rendit imminente par ses tergiversations, et l'accepta enfin, après quelques incertitudes, et, semblait-il, avec quelque regret, — pourquoi ? sinon dans son intérêt propre, bien plutôt que dans celui de la patrie ? — Cependant, il est juste de lui tenir compte de ce regret et de ces incertitudes. Par lui-même, il n'évita pas la lutte ; il contribua, par sa mollesse, à la rendre inévitable. Mais, de lui seul, il ne l'eût pas provoquée, et il n'y était pas enclin. Il ne s'opposa pas à la guerre, il ne se fût pas opposé à la paix. Malade et triste, il résistait mal aux sollicitations de son entourage. Or, le cercle intime était belliqueux : « C'est ma guerre, à moi ! » disait l'Impératrice, qui le dominait à présent, « par l'ascendant d'un esprit fort sur le plus faible [1] ». Il était faible en effet, sous sa fermeté apparente ; et c'est pourquoi il s'abandonnait aux suggestions du cercle intime, aux adjurations de l'Impératrice, à la force des événements. Son fatalisme aboutissait à l'inertie. Déjà l'on eût dit qu'il entrait dans la nuit de la tombe, et qu'il y marchait à tâtons. Cette mollesse et cette inertie furent donc pour beaucoup dans sa détermination, pour autant, à coup sûr, que le désir d'une revanche sur le parlementarisme. — Et certes, il faut déplorer un pareil affaissement. Mais enfin, le blâme que le souverain vieilli mérite pour ses calculs doit être diminué de la pitié qu'inspire sa faiblesse, et sa responsabilité dans l'issue des négociations amoindrie en proportion de son libre arbitre.

Aussi bien, une responsabilité plus lourde lui incombe, que celle de la déclaration de guerre proprement dite ; c'est la responsabilité de la situation dont cette guerre est sortie, et des conditions dans lesquelles elle s'est présentée : elle suffit à le faire juger sévèrement. L'accroissement de la Prusse, son attitude menaçante, depuis le soir de Sadowa où elle avait mis la main sur l'Allemagne, l'isolement de la France, la désorganisation de l'armée, tout cela, le régime parlementaire n'en pouvait être accusé ; tout cela provenait des fautes du Gouvernement personnel. Ainsi, pour n'avoir pas eu une part prépondérante dans l'acte même qui rompit la paix, l'Empereur n'en fut pas moins le principal auteur d'un désastre causé par son impéritie ; et la part prépondérante lui revient, malgré tout, dans l'engagement et dans l'issue d'une guerre qu'il n'avait su ni empêcher, ni préparer.

Le cabinet, cependant, avait pris, lui aussi, une grande part à l'engagement de cette guerre, assumé, lui aussi, une lourde responsabilité par son affolement et sa gaucherie.

Cette responsabilité est d'autant plus lourde qu'il était composé

1. Alf. de Vigny, *La Maréchale d'Ancre*, IV, VII.

d'hommes, pour la plupart, favorables à la paix, et qui, les années précédentes, l'avaient hautement défendue.

En 1869, Ollivier s'en félicitait vis-à-vis de ses électeurs : « On m'a plus d'une fois conseillé », écrivait-il dans *Le 19 janvier*, « de ne pas m'engager sans retour dans la cause de la paix, que, jusqu'à nouvel ordre du moins, M. Rouher avait adoptée : je m'y suis toujours refusé ». Et, trois mois plus tôt, le Gouvernement promettait encore la paix, en conviant les populations à voter le plébiscite. — Pourquoi donc ce brusque revirement ? Et, s'il était de bonne foi en vantant et en promettant la paix, pourquoi donc maintenant acceptait-il la guerre ? Ollivier savait bien la gravité d'une détermination semblable, et, malgré les hasards cruels de l'improvisation, une émotion mal contenue se manifestait dans ses paroles : « Oui, de ce jour, commence, pour les ministres mes collègues et pour moi, une grande responsabilité. Nous l'acceptons d'un cœur léger... — oui, d'un cœur léger, et n'équivoquez pas sur cette parole ; ne croyez pas que je veuille dire avec joie ; je vous ai dit moi-même mon chagrin d'être condamné à la guerre ; je veux dire : d'un cœur que le remords n'alourdit pas, d'un cœur confiant, parce que la guerre que nous faisons, nous la subissons... » Cependant, si cette guerre lui était pénible, il n'était pas condamné à la subir, ni lui ni ses collègues. Il lui était loisible de remettre sa démission au souverain ; il leur était loisible de le suivre dans sa retraite. Ce moyen de sortir de peine n'était-il pas commode et légitime, et n'eurent-ils pas grand tort de ne pas l'employer ? — Ollivier, un instant, avait bien songé à prendre ce parti. Même, il l'avait dit à l'Empereur. Celui-ci l'avait prié de n'en rien faire. Il avait pour Ollivier une réelle sympathie ; et peut-être regrettait-il les ministres administrateurs de 1852, et rêvait-il un retour au régime d'autorité ; mais, tant que le régime parlementaire existait, il préférait Ollivier à beaucoup d'autres, quoi qu'on en dît au Château. De son côté, Ollivier lui était gagné depuis longtemps ; il ressentait pour lui une véritable affection, et, lui ayant promis une vieillesse heureuse s'il se rendait à ses conseils, désirait vivement tenir sa promesse, et répugnait à l'abandonner dans un moment difficile[1]. Il resta au pouvoir, et soutint la guerre. Les autres ministres l'imitèrent ; de Gramont et Lebœuf en étaient d'ailleurs partisans. — Faute bien grave, excuses insuffisantes. L'homme politique ne se laisse pas persuader par des raisons de sentiment, et, dans des questions de pareille importance,

1. Conversation de M. Emile Ollivier avec l'auteur.

se fixe une route, et n'en dévie pas. Les ministres qui sont pour la paix se retirent, plutôt que d'accepter la guerre. Il leur faut du caractère par-dessus tout. Ollivier, cette fois, en manqua. Rien ne lui devait être plus funeste.

Quoi qu'il en soit, si le Cabinet se résignait à la guerre inévitable, il devait faire auparavant son possible pour l'éviter. Ou bien, si, certain de n'y point réussir, il lui semblait préférable de s'y résigner tout de suite, tout au moins devait-il la préparer activement, de façon qu'elle s'engageât dans les conditions les meilleures. — Or, il montra autant d'irrésolution que le souverain, et ne sut, ou ne voulut, ni donner au conflit une solution pacifique, ni armer à temps la frontière, ni s'assurer des concours précieux. Et, après nos premières défaites, il ne se trouva personne pour le défendre, quand Jules Favre, le doigt tendu vers le banc ministériel, condamna, en termes violents, ces hommes, « qui avaient déjà perdu deux provinces, et qui, grâce à leur ineptie, perdraient le reste ».

Toutefois, les circonstances atténuantes ne sauraient lui être refusées sans examen. — D'une part, il se trouvait dans une situation qu'il n'avait pas créée ; et, soit au point de vue diplomatique, soit au point de vue militaire, dans un état d'infériorité manifeste vis-à-vis de son adversaire. Par cette situation, dont il héritait malgré lui, il était en droit de pallier une partie de ses erreurs. — D'autre part, il avait en face de lui l'homme de génie qui, ayant élevé la Prusse au-dessus de l'Autriche, attendait, de la ruine de la France, l'unification de l'Allemagne ; un homme que ni sentimentalité, ni scrupules, ne détournaient de son but, et qui, falsifiant au besoin les dépêches, conduisait les événements par la ruse, pour les dénouer par la force. Cet homme est bien celui que doivent surtout maudire les vaincus. De s'être laissé jouer par lui, les ministres du 2 janvier sont moins blâmables que si c'eût été par un autre, car peut-on leur reprocher de n'avoir pas eu son génie ? et leur part de responsabilité dans la catastrophe doit être atténuée en considération des efforts qu'il fit pour l'amener.

En tout cas, le dénouement auquel conduisit la politique maladroite du cabinet n'est pas un argument contre l'Empire libéral.

Quant à la situation générale de l'Europe, dont la guerre, à vrai dire, était la conséquence normale, quant à la désorganisation de notre puissance militaire, d'où résulta notre perte, c'est au Gouvernement personnel qu'il faut en faire grief.

Quant au conflit particulier qui occasionnait l'appel aux armes,

sans doute il avait dépendu exclusivement du Pouvoir Exécutif d'y mettre une fin paisible, ou d'y chercher une conclusion belliqueuse. A lui seul, il avait appartenu de le résoudre au mieux des intérêts du pays ; lui seul l'avait envenimé, à l'insu du Pouvoir Législatif ; lui seul avait acculé le pays à la guerre, sans son aveu ni celui de ses représentants. — Mais il convient d'ajouter tout de suite que la même chose pourrait se produire sous tous les régimes, même en République : toujours le Gouvernement a le moyen, s'il lui convient, de conduire comme il l'entend les affaires extérieures de la nation, et de mettre les Chambres dans l'impossibilité de le désavouer. C'est là, pour lui-même, une grave imprudence ; il est grandement coupable et se met dans un mauvais cas, quand il agit de la sorte. Mais pour s'y mettre, il le peut assurément ; car jamais les Chambres, qui ne sont point au courant des secrets diplomatiques, ne sont mêlées d'assez près aux négociations pour les diriger, en temps utile, dans la voie qui leur plairait. Donc, en l'espèce, le Pouvoir Exécutif était blâmable, sans conteste, de n'avoir pas consulté plus tôt le Pouvoir Législatif ; mais l'Empire libéral n'était point atteint par ce blâme, puisque, sous toute autre Constitution, des faits pareils auraient pu motiver de pareils reproches.

Aussi bien, le Pouvoir Législatif fut-il consulté à la fin. Et cela fait bien voir que l'Empire libéral, était, en somme, respectueux des règles parlementaires. — En théorie, le chef de l'État avait le droit de déclarer la guerre ; mais on a dit que ce droit n'avait point de valeur pratique, parce que, directement ou indirectement, il fallait au chef de l'État le consentement des Chambres. Tel était l'esprit, sinon la lettre, de la Constitution. — Or, le Cabinet et le chef de l'État lui-même le reconnurent ; et, bien qu'un peu tard, ils se conformèrent à cet esprit, c'est-à-dire aux principes supérieurs d'un Gouvernement fondé sur le parlementarisme et la volonté nationale. Dès le 6 juillet, d'ailleurs, Emile Ollivier avait pris, à ce sujet, un engagement formel, dans sa réponse à l'interpellation du député Cochery : « ... Si nous croyions un jour la guerre inévitable, nous ne l'engagerions *qu'après avoir demandé et obtenu votre concours.* Une discussion aura lieu alors, et, si vous n'adoptez pas notre opinion, comme nous vivons sous le régime parlementaire, il ne vous sera pas difficile d'exprimer la vôtre ; vous n'aurez qu'à nous renverser par un vote et à conférer la conduite des affaires à ceux qui vous paraîtront en mesure de les mener selon vos idées. »

La discussion eut lieu en effet. Le 15 juillet, le Parlement donna

son assentiment à la guerre; et lui aussi est donc responsable, dans une certaine mesure, de cette guerre, puisqu'il a eu part, dans une certaine mesure, à sa déclaration.

Il y a eu part, comme l'exigeait l'esprit d'une Constitution parlementaire et libérale, cela n'est pas douteux.

Le Sénat applaudit aux déclarations de Gramont, ministre des Affaires étrangères, et leva sans discussion la séance, « en témoignage d'ardente sympathie pour les résolutions prises par l'Empereur ».

Ollivier, de son côté, demanda à la Chambre d'approuver la guerre, par le vote d'un crédit de 50 millions. L'urgence fut immédiatement déclarée. Le Corps Législatif allait également, par sa réponse, engager sa responsabilité devant le pays, devant l'histoire.

Evidemment, cette responsabilité est restreinte, parce que sa participation dans l'acte irréparable avait été réduite, en réalité, à peu de chose. Comme la responsabilité du Cabinet trouve des circonstantes atténuantes dans la situation difficile qu'il héritait du Gouvernement personnel et dans le génie malfaisant de Bismark, la responsabilité du Corps Législatif trouve des circonstances atténuantes dans l'impasse où l'avait mis le Cabinet, dans ses manœuvres équivoques, dans la dissimulation dont il fit preuve. Non seulement le Corps Législatif n'avait pas été tenu au courant des négociations, et, à l'heure tardive où il était consulté, n'avait plus que le choix entre une agression et une humiliation, mais encore Ollivier, trompé lui-même sans doute, le trompa sur l'injure faite à notre ambassadeur; de Gramont et Ollivier ne communiquèrent pas à la commission nommée pour examiner les demandes de crédits toutes les dépêches sur lesquelles reposait le *casus belli;* de Gramont intervertit les dates de celles qu'il lui lut, en altéra, de cette façon le sens et la portée, et lui fit espérer des alliances illusoires; et Lebœuf lui affirma que « nous étions prêts, jusqu'au dernier bouton de guêtre. »

Pourtant, une grosse part de responsabilité reste à la charge de la Chambre populaire. Elle fut trompée, mais elle se prêta à la tromperie. Mieux valait encore céder, par une sagesse méritoire, que jeter la France aux aventures, par un emportement imbécile. Elle s'y fût résolue, si elle avait connu exactement l'état des choses ; elle l'eût connu, avec la ferme volonté de le connaître. — La gauche ne la pressait-elle point de s'éclairer sur cet état de choses, et de ne point prendre parti, dans des circonstances aussi terribles, par surprise et par coup de tête? « Nous serions les premiers, » s'écriait le député Girault, « à nous lever pour une guerre nationale défendant

la patrie ; nous ne voulons pas nous lever pour une guerre dynastique et agressive ». Thiers, au milieu des insultes, adjura la Chambre de se ressaisir, et parla à des chauvins furieux le langage d'un patriote sensé ; Jules Favre réclama la communication intégrale des dépêches ; Gambetta l'appuya de toute son énergie. — La majorité ne les entendit point. Le centre gauche les eut suivis peut-être, mais il ne les soutint pas ; et, après une intervention courageuse de Buffet, il s'abandonna. Le Corps Législatif renonça de lui-même à la communication des pièces diplomatiques, et couvrit la voix des orateurs républicains. La commission « agit avec une légèreté inouïe[1] »; accepta, sans discussion, « les affirmations des ministres de la Guerre et des Affaires étrangères sur nos préparatifs militaires, sur nos prétendues alliances, sur les négociations avec le roi Guillaume et sur l'injure faite au comte Benedetti[2] »; elle reproduisit dans son rapport des dépêches qu'elle n'avait pas vues. Enfin, par 245 voix contre 10 opposants et 5 abstentions, les crédits furent votés. Le Corps Législatif, cédant aux excitations de la droite, avait été comme saisi de vertige, et, par aveuglement et parti-pris, avait donné au Pouvoir Exécutif le consentement que ne prévoyait pas l'article 14 de la Constitution, mais qu'imposait l'esprit du régime parlementaire.

Ainsi, la représentation nationale s'était solidarisée avec le Pouvoir Exécutif ; ainsi elle avait pris, dans la déclaration de guerre, sa part de responsabilité. Car il est exact que ce Corps Législatif, dont le rôle était de contrôler le Gouvernement, avait été abusé par les déclarations du contrôlé : mais si le contrôlé est coupable d'abuser le contrôleur, celui-ci ne manque-t-il pas à son devoir strict, et n'est-il pas coupable aussi, quand il renonce à son droit de contrôle, ferme les yeux et prête les mains aux agissements du contrôlé ? Et il est exact, en outre, que des représentants opiniâtres avaient dégagé leur responsabilité individuelle, par leurs héroïques protestations : mais la responsabilité du Corps lui-même restait engagée par sa conduite et par son vote.

Décidée, d'un commun accord, par le Pouvoir Exécutif et le Pouvoir Législatif, la guerre était implicitement déclarée. La déclaration officielle, qui relevait du Pouvoir Exécutif seul, n'était plus qu'une formalité. Cette formalité fut remplie le 19 juillet. Dans la séance du 20, le ministre des Affaires étrangères fait connaître au

1. Henri Martin, *Histoire populaire de la France.*
2. Corréard, *Histoire contemporaine.*

Corps Législatif que toutes relations diplomatiques étaient rompues entre la Prusse et la France.

Le sort en était jeté ! Par les fautes passées de l'Empire autoritaire et du Gouvernement personnel, par les fautes présentes du chef de l'Etat et de ses ministres, — mais par la faute aussi des représentants du pays, — la guerre était allumée pour une cause douteuse et médiocre ; une querelle de princes amenait une lutte de peuples : sur les deux rives du Rhin, les bras s'armaient, l'acier cliquetait, les bouches proféraient des bravades, les charlatans battaient de la caisse ; à Paris, l'Empereur permettait *la Marseillaise,* pour échauffer l'enthousiasme ; de tous les points du territoire, les wagons à bestiaux charriaient pêle-mêle vers la frontière des troupes mal commandées, des hommes mal équipés, des régiments squelettes ; et, monotone, rythmique, implacable, au cœur angoissé des mères retentissait douloureusement, de l'aube au soir, du soir à l'aube,

Le piétinement sourd des légions en marche...

Par lettres patentes du 23 juillet, Napoléon III conféra à l'Impératrice le titre de Régente. La veille, il avait adressé cette proclamation au pays : « ... Français, je vais me mettre à la tête de cette vaillante armée, qu'anime l'amour du devoir et de la patrie... Dieu bénisse nos efforts ! Un grand peuple qui défend une cause juste est invincible ! » En effet, le 28 juillet, il prenait le commandement, et l'annonçait à cette vaillante armée, — vaillante, à coup sûr, mais sans cohésion et sans chefs, — par une seconde proclamation : « Soldats, je viens me mettre à votre tête pour défendre l'honneur et le sol de la patrie... — Que chacun fasse son devoir, et le Dieu des armées sera avec nous ! »

Le Dieu des armées fut avec les plus forts. Wissembourg, Reischoffen, Forbach, l'armée en retraite, l'Alsace envahie, coup sur coup les plus affreuses nouvelles tombèrent sur Paris.

Dans de telles conjonctures, la parole revenait de droit au Pouvoir Législatif ; il fallait que le Gouvernement à qui la mission sainte appartiendrait de refouler l'invasion tînt de lui un mandat exprès. La nécessité de le réunir s'imposait donc au ministère : il y céda. — Les Chambres avaient été prorogées après la déclaration de guerre. Elles furent convoquées, le 7 août, par l'acte suivant, signé de l'Impératrice-Régente, contresigné par Émile Ollivier : — ... Napoléon,

Empereur des Français, ... « considérant que les informations qui arrivent au Gouvernement lui signalent la présence spontanée à Paris de la plupart des sénateurs et des députés, décrète : La session extraordinaire du Sénat et du Corps Législatif sera ouverte le mardi 9 août... »

Le 9 août, Émile Ollivier remit le sort du Cabinet entre les mains du Corps Législatif. Il fit d'abord bonne contenance. Malgré les échecs subis, il déclara que « nous n'étions pas vaincus, grâce au ciel ! » et demanda qu'on le soutînt. Puis, comme « la gauche éclatait en malédictions, tandis que la droite restait immobile et glacée[1] », il s'écria : « J'adresse une dernière supplication à la Chambre. Ne perdons pas notre temps, agissons ! Si vous croyez que d'autres plus que nous peuvent offrir à vous, au pays, à l'armée, à la défense nationale, les garanties dont elle a besoin, ne discutez pas, ne faites pas de discours, demandez les urnes du scrutin, et jetez les boules signifiant que nous n'avons pas votre confiance ; qu'à la suite, un nouveau ministère s'organise ; qu'il n'y ait aucune suspension dans l'action... Ne songez qu'au péril public, ne songez qu'à la patrie. Renvoyez-nous, si vous voulez, tout de suite et sans phrases, car ce qu'il faut, avant tout, ce n'est pas pérorer, ce n'est pas discuter, c'est agir !... »

A une question aussi nette, le Corps Législatif fit la réponse attendue. — Jules Favre lui avait proposé d'élire un « Comité exécutif de quinze membres choisis dans son sein », qui serait « investi des pleins pouvoirs du Gouvernement pour repousser l'invasion étrangère ». Cette proposition, qualifiée, par le président Schneider, d'« inconstitutionnelle » et de « révolutionnaire », fut repoussée. — Mais, de son droit constitutionnel, la Chambre fit application sans hésiter ; c'était là première fois, ce devait être la dernière. Elle vota en masse l'ordre du jour déposé par Clément Duvernois : « La Chambre, décidée à soutenir un Cabinet capable d'organiser la défense nationale, passe à l'ordre du jour. » Par ce vote, le ministère était renversé.

Après une suspension de séance, Ollivier annonça que les ministres avaient donné leur démission, et que le général de Palikao était désigné par la Régente pour former un nouveau Cabinet. Le lendemain 10, ce Cabinet était constitué. Palikao avait la Guerre, Chevreau l'Intérieur, Magne les Finances, le prince de la Tour d'Auvergne les Affaires étrangères, Grandperret la Justice, Brame l'Instruction pu-

1. Henri Martin, *Histoire populaire de la France.*

blique, Jérôme David les Travaux publics, Clément Duvernois l'Agriculture et le Commerce. — Ces hommes n'étaient point ceux qu'il eût fallu pour sauver le pays par une action rapide et hardie. Certains choix étaient même un défi à l'opinion. Mais peu importe : de ce choix, la Constitution ni le régime parlementaire n'étaient coupables. Cette fois encore, le régime parlementaire avait fonctionné correctement ; cette fois encore, la Constitution de l'Empire libéral avait mis les représentants du pays à même d'agir en son nom.

De l'historique de la déclaration de guerre, du remplacement du ministère Ollivier par le ministère Palikao, résulte donc la même constatation : les institutions parlementaires ont produit, jusqu'à la fin du règne, leurs effets réguliers, et procuré au Pouvoir Législatif, mandataire de la nation, des moyens d'action suffisants, une suffisante mainmise sur le Pouvoir Exécutif ; tout au moins, de nulle autre Constitution, de nul autre système politique, la nation ni son mandataire n'eussent obtenu probablement, et ne sauraient guère obtenir, dans la même éventualité, des moyens d'action plus grands, une mainmise plus efficace. — Ainsi, les institutions de 1870 ne sont point responsables du désastre qui survint après leur installation. La responsabilité en remonte au Gouvernement personnel et aux institutions précédentes. Elle en revient aussi aux hommes qui ont mal usé des institutions nouvelles, au souverain, aux ministres, aux représentants. Trop souvent on condamne les hommes, quand il serait plus juste de condamner les institutions. Dans l'espèce, il est équitable d'absoudre les institutions pour condamner les hommes. Les événements de juillet et d'août font peser les plus graves reproches sur les hommes de l'Empire libéral ; ils ne sont pas un argument contre ses institutions.

III

L'occasion ne s'offrit plus, de constatations analogues ; elle ne s'offrit pas davantage de constatations contraires : les institutions disparurent, sur lesquelles on raisonne ici avec une froideur voulue. Régime parlementaire, Constitution libérale, Empire, dynastie, ministres, Parlement, une grande tempête balaya tout, hommes et choses, et rien ne subsista, d'un règne de dix-huit ans, que le sou-

venir du crime par lequel il avait commencé, et de la honte par laquelle il avait fini.

Le nouveau Cabinet ne rétablit pas nos affaires. Borny, Mars-la-Tour, Gravelotte, autant de combats, autant de revers. Bazaine fut acculé sous Metz avec trois maréchaux, 6.000 officiers, 180.000 soldats, et coupé de ses communications avec Paris. Parti de Châlons le 21 août, Mac-Mahon, sur les objurgations de l'Impératrice et du ministre de la Guerre, tenta vainement de lui donner la main : quand il arriva sur la Meuse, dont il comptait remonter la vallée, la route du sud était barrée par le Prince royal de Prusse. Cherchant une issue vers le nord, il se précipita dans l'entonnoir de Sedan. Ses malheureuses troupes y furent écrasées le 1er septembre. Napoléon III, qu'elles traînaient à la remorque comme un cadavre vivant, fit hisser le drapeau parlementaire. Le 2, la capitulation était signée. L'Empereur prisonnier précéda cent mille hommes sur la route de l'Allemagne. L'armée de Bazaine restait cernée. L'armée de Mac-Mahon n'existait plus. Les vainqueurs marchaient sur Paris.

C'en était trop. A la nouvelle du suprême désastre, le pays frémit de rage, Paris se souleva. Le 4 septembre, le Corps Législatif fut envahi par le peuple ; Gambetta, du haut de la tribune, prononça la déchéance de Napoléon III et de sa famille ; les députés de la gauche constituèrent un Gouvernement provisoire, sous la présidence du général Trochu ; le soir, Jules Favre proclama la République au balcon de l'Hôtel de Ville ; Lyon, Marseille, Bordeaux, Avignon, la proclamèrent avant la fin du jour. — Les ministres, les sénateurs, les députés bonapartistes se dispersèrent sans résistance inutile ; l'Impératrice-Régente gagna l'Angleterre. L'Empire avait croulé avec la fortune de la France.

Alors des hommes de cœur luttèrent contre l'infortune. Le Gouvernement de la Défense nationale ramassa « les tronçons du glaive », fit face au péril, sauva l'honneur.

Quand un Gouvernement de droit succéda, le 13 février 1871, au Gouvernement de fait, ce fut pour consacrer sur l'heure le changement accompli. Au nom de la nation souveraine, l'Assemblée de Bordeaux, « à la presque unanimité, ratifia le 4 septembre, et prononça, à son tour, la déchéance de Louis-Napoléon et de sa dynastie [1] ».

Paris, 24 janvier 1900.

1. Naquet, *La République radicale.*

CONCLUSION

I. — *L'Empire libéral a payé pour l'Empire autoritaire*.... ..... p. 739
II. — *Nécessité d'une République parlementaire*..... p. 755

I

L'opinion est à peu près unanime à condamner l'Empire de 1870. Elle ne le distingue pas de l'Empire de 1852 ; ou, si elle l'en distingue, c'est pour conclure qu'il ne valait guère mieux, et que cet enfant bâtard de l'autorité et de la liberté était voué à une prompte mort. Comme l'Empire libéral a duré quatre mois, on ne risque guère à faire cette prophétie rétroactive ; et, à première vue, il semble bien qu'il n'y ait rien à répondre à un pareil raisonnement, que l'histoire a si bien confirmé. — Pourtant, la question est moins simple. En rendant son épée au roi de Prusse, Napoléon III abdiquait ; la catastrophe de Sedan appelait la Révolution de Paris : après de tels revers, quel régime ne vacillerait? Mais, si l'on se place au lendemain du plébiscite, et si l'on fait abstraction des événements terribles, imprévus et déconcertants, qui pulvérisèrent, pour ainsi dire, les prévisions les plus sages et les plus logiques, et si l'on cherche précisément à les refaire, ces prévisions, pour les reprendre à son compte, ne concluera-t-on pas d'autre sorte, et ne sera-t-on pas amené à tenir pour nécessaire et pour digne d'encouragements cet essai d'Empire nouveau, pour viable cet enfant bâtard? — Cela est admissible, quoiqu'en pensent les théoriciens du « bloc ». Durant les dernières années du règne, l'Empire, ayant déraillé, cherchait sa voie. Alors, évidemment, il était livré à tous les hasards, et sans cesse menacé d'une immédiate destruction. On peut avancer que, la seconde Constitution une fois votée, il était, au contraire, aiguillé sur la bonne voie ; qu'il était, dès lors, souhaitable qu'il y roulât sans obstacles ; qu'en effet il y aurait roulé longtemps, et loin, sans le déchaînement inouï d'exceptionnelles calamités qui allaient fondre sur le pays.

Mais, pour bien juger de cette question, il faut connaître à quels

appuis il était en droit de prétendre. — Évidemment, les partisans déclarés de l'autorité et les césariens impénitents le soutiendraient à contre-cœur; ils le soutiendraient cependant, par reconnaissance pour le passé et fidélité à la dynastie. — Mais il lui fallait autre chose que ces dévouements refroidis : l'assentiment du reste de la nation. Il vivrait, à coup sûr, s'il obtenait cet assentiment. Était-il en mesure de l'obtenir? Par son fond, qui lui valait l'antipathie des autoritaires, ralliait-il au moins tous les doctrinaires de nuance opposée, qui, hostiles au césarisme, étaient forcément partisans de la souveraineté nationale? Grâce à sa forme, ou malgré sa forme, pouvait-il compter sur le concours de tous ceux-là, de beaucoup les plus nombreux, que la forme préoccupe surtout?

Oui, d'abord, il devait rallier les partisans de la souveraineté nationale. Quand même leur adhésion eût été surbordonnée à la question de perfectibilité, ils la lui eussent accordée bientôt, car ils eussent vite reconnu qu'il était perfectible.

Sans doute l'apparente transaction entre deux principes inconciliables, celui des Gouvernements d'en haut et celui des Gouvernements démocratiques, entre le pouvoir personnel et la souveraineté nationale, subsistait encore dans les textes. Mais la réalité était autre, on l'a démontré tout au long ; et, par cela seul que la responsabilité ministérielle existait, le régime avait une orientation nouvelle. Monarchique dans la forme, au moins tendait-il invinciblement à devenir, quant au fond, ce que souhaitaient alors, ce que souhaitent encore à l'heure présente, tous les hommes de liberté : un Gouvernement représentatif fondé sur la volonté populaire.

Il tendait au moins à le devenir, en admettant qu'il ne le fût point encore avec assez de netteté ; car il était sans contredit perfectible : perfectible légalement, perfectible constitutionnellement.

Légalement d'abord, au jour le jour, par la libre action des représentants du pays : bien des institutions, en effet, dépendaient d'eux, et il leur appartenait d'augmenter, par des réformes soigneusement élaborées, la somme de liberté qu'ils avaient reconquise. Beaucoup de dispositions, qui jadis étaient soustraites à leurs critiques, étaient maintenant déconstitutionnalisées, et il leur était permis de tenir, en les modifiant, les engagements qu'ils avaient pu prendre vis-à-vis de de leurs électeurs. Leur champ d'action, ainsi élargi, était vaste, et tel que bien des années passeraient avant qu'ils l'eus-

sent labouré. Lois sur l'association et les associations; lois nouvelles sur la presse et le droit de réunion; lois qui, organisant le suffrage universel selon les projets d'Ollivier et des doctrinaires libéraux, le rendraient plus intelligent, plus indépendant, plus équitable, et partant, plus puissant et plus utile ; lois de décentralisation, qui feraient comme un rempart autour de la liberté politique : combien d'autres encore, par lesquelles le Parlement national, émancipé et parlant haut, avait les moyens de concourir au perfectionnement du régime, à l'achèvement des institutions libérales !

Et constitutionnellement aussi, l'Empire transformé était perfectible. En ce qu'elles avaient de défectueux encore, et de contraire au principe des Gouvernements démocratiques, pourquoi les institutions constitutionnelles ne seraient-elles pas modifiées une dernière fois ? pourquoi tout résidu mauvais n'en serait-il pas éliminé ? soit en droit, soit en fait, pourquoi enfin ce qui était encore en elles de choquant et de disparate, étant donné le principe qui les rénovait, ne serait-il pas aboli ? En particulier, pourquoi la seconde Chambre, elle aussi, ne représenterait-elle pas la nation ? pourquoi le plébiscite césarien, qui seul tenait encore en suspens le destin du régime et de la France ne disparaîtrait-il pas comme le reste, balayé par la force des choses, par la logique des évènements ? pourquoi, cela fait, le régime n'apparaîtrait-il pas dans l'harmonie de ses formes et de ses proportions, bâti, sur la souveraineté nationale, pour la libre discussion, pour l'action libre ? — La pression de l'opinion a été assez puissante pour changer le principe des institutions. *A fortiori*, elle sera sera assez puissante pour plier toutes les institutions aux conséquences de leur principe. A présent surtout qu'elle a appris à vaincre les résistances les plus tenaces, à présent qu'elle a des moyens d'action d'une efficacité moins douteuse, et une action plus incontestée, à présent qu'elle a pris conscience d'elle-même, qu'elle s'émeut plus aisément, qu'elle soutient plus énergiquement ses droits, nul doute que cette opinion ne puisse, quand l'heure sera venue, imposer au Prince, isolé dans sa grandeur et privé de tout appui, la révision de la Constitution dont, jalousement, il a gardé la clef. Si le pays le veut un jour fermement (et maintenant il est apte à vouloir), il l'obligera certainement à mettre en mouvement le mécanisme constitutionnel : de telle sorte que l'on verra le Prince lui-même demander au peuple l'abrogation des pouvoirs anormaux qui lui demeurent ; pouvoirs dont le principal, avec le droit de nommer le Sénat, est d'en appeler au peuple par le plébiscite césarien. — Ainsi, tôt ou tard, malgré la

précaution que l'Empereur a prise de garder par devers lui la clef du mécanisme, il est probable que, soustrait totalement à la domination inacceptable du Prince, le Parlement tout entier, la Chambre haute comme la Chambre basse, représentera, plus ou moins directement, la nation. Il est probable, en second lieu, que tôt ou tard, le Prince, réduit au rôle honorable et modeste de chef d'État constitutionnel, perdra la faculté de tenter un retour à la dictature. En tout cas, si, légalement, il garde cette faculté, il est probable que l'exercice lui en deviendra, à mesure que les années passeront, moins aisé et plus périlleux, parce qu'en effet le pays, consentant peut-être à ce que pareille faculté survive théoriquement, protesterait sans doute violemment contre son exercice ; qu'ainsi le Prince n'aura plus jamais l'audace de l'exercer, de peur de provoquer une Révolution ; qu'enfin, tombé en désuétude et n'ayant plus qu'une valeur historique, le droit d'appel au peuple cessera de menacer constamment la Constitution même qui l'institue. — Et, dès lors, le Gouvernement représentatif, fondé sur la souveraineté nationale, qui est au fond du régime de 1870, est certain de vivre ; car il est le seul Gouvernement qui, dans les sociétés modernes, assure la liberté; et, qu'on le veuille ou non, si l'on fait la part des incertitudes inévitables et des dégoûts passagers, c'est à la liberté que la France est fidèle.

Mais, si l'on peut accorder que, dès 1870, le régime était, quant au fond, tel qu'il le fallait pour vivre et pour mériter l'approbation des amis de la liberté, si l'on peut accorder du moins qu'il était prêt à devenir tel, convient-il d'accorder également qu'il en était de même, quant à sa forme? Convient-il d'accorder que, par cela seul qu'elle était parlementaire et respectait la souveraineté nationale, la Monarchie bonapartiste était, tout à la fois, durable et digne de durer ? que le libéral sincère devait faire à l'ordre et à la liberté le sacrifice de ses préventions contre « l'Empire » et de ses ressentiments contre les Bonaparte ? et que, raffermie par ce sacrifice, la dynastie passait, avec la nation, un bail nouveau, et un long bail ? — Cela encore, on peut le penser.

Dans la forme comme au fond, on peut penser que le nouveau régime offrait de sérieuses garanties de stabilité, sous réserve d'un de ces bouleversements qui dérangent tous les calculs. — Il ne s'agit pas, bien entendu, d'une stabilité absolue et définitive. Celle-là n'ap-

partient à aucun régime. En outre, il est évident que le terme de toute évolution libérale est la République. A tout régime qui a pour principe essentiel le souveraineté nationale, et qui l'applique effectivement, la forme qui convient le mieux est la forme républicaine. L'hérédité du chef d'État constitutionnel est un reste des Monarchies paternelles et des Gouvernements autoritaires, le legs d'un passé oublié qu'emportera l'avenir. Dans un Gouvernement démocratique, il n'y a pas de place pour un Prince. Avec le régime représentatif et le suffrage universel, la Monarchie est un placage et un trompe-l'œil. L'organe meurt avec la fonction ; la Monarchie héréditaire doit mourir avec le Gouvernement personnel. Seule, logiquement, la République impersonnelle peut gouverner au nom de la souveraineté nationale ; et, nécessairement, la souveraineté nationale mènera à la République. — Mais enfin, si cette conclusion est nécessaire et fatale, il ne s'ensuit pas que la Monarchie parlementaire ne puisse jouir d'une stabilité relative ; il ne s'ensuit pas que l'Empire, Monarchie parlementaire désormais, et que la dynastie bonapartiste,ne pussent légitimement compter sur vingt-cinq, cinquante, cent années de vie, qui ne sont rien dans l'existence d'un peuple. Vers 1860, l'Empire autoritaire tremblait que la liberté, en chassant l'autorité, ne ruinât l'Empire. Ayant consenti à n'être plus qu'une forme de Gouvernement représentatif, il semble bien que l'Empire gagnait en durée ce qu'il perdait en puissance, et que la France, qui n'eût plus toléré le joug d'un Empire autoritaire, admettrait parfaitement qu'un Empire libéral couvrît de son nom des institutions réellement démocratiques. C'est au fond plus qu'à la forme qu'il y a lieu de s'attacher. Le fond étant acceptable, la forme l'était également. La forme monarchique ne gênait guère le pays : il pouvait donc attendre sans hâte qu'elle disparût d'elle-même, que, de lui-même, le placage tombât. — Et, bien qu'ils s'en défendissent, les partis, à la longue, se rangeraient sans doute à cette opinion raisonnable. Les populations réclamaient, avant tout, le repos. Ayant satisfaction sur le fond, elles ne chicanaient pas sur la forme ; et même, comme le plébiscite venait de le montrer, elles avaient toujours de l'attachement pour la famille des Napoléon. Vaincus par cette passivité s'ils ne l'étaient par la raison, les partis désarmeraient donc ; et ainsi, le trône impérial jouirait d'une stabilité relative dans la France libre et apaisée.

Les partis désarmeraient, partis de droite et de gauche.

Certes, légitimistes et cléricaux, ceux qui mettent au-dessus de tout le principe de droit divin et les intérêts de l'Église, n'adhéreraient pas

officiellement au principe de la souveraineté nationale, ni à celui de la laïcité de l'État, et, pas plus qu'ils ne l'avaient faite à l'Empire autoritaire, ne feraient leur soumission, sans restrictions, à l'Empire libéral. Mais ils étaient, en somme, peu nombreux, ces légitimistes et ces cléricaux intransigeants. La plupart des royalistes et des catholiques ne s'enfermaient pas dans une doctrine aussi farouche; et cette poignée de nobles et de dévots qui, se consumant dans le regret des institutions déchues, renouvelaient vainement contre les mœurs du jour leurs protestations impuissantes, n'était point faite pour embarrasser un Gouvernement qu'appuieraient un peuple libre et une élite libérale. — D'ailleurs, l'oubli viendrait avec les années. Les intransigeants mourraient. Peu à peu, rattachés au passé par des liens moins nombreux et moins forts, leurs enfants, perdant le goût et ne comprenant plus le sens d'une protestation inutile, rompraient avec les traditions paternelles. Las de l'inaction et n'ayant point connu les régimes anciens, ils apporteraient au régime existant leur concours et leur bonne volonté; et la droite obstinée dans sa défaite s'évanouirait bientôt, avec le souvenir de ses derniers partisans. — Enfin, cette dissolution du vieux parti royaliste et clérical, serait hâtée, et par la décentralisation, et par la liberté d'association, si on la donnait un jour. Aux légitimistes endurcis, à qui l'action politique échapperait, on offrirait l'action locale ; aux cléricaux endurcis, l'action religieuse; et les uns, satisfaits de jouer un rôle important dans leur canton ou leur département, les autres de réaliser, en groupant leurs efforts, les œuvres pies que l'État refuse d'assumer, emploieraient là toute leur énergie, se désintéresseraient de la lutte proprement politique, et ne mettraient plus à flétrir le régime actuel qu'une platonique ardeur. — Au total, plus ou moins tôt, le temps userait la résistance du vrai parti clérical, du vrai parti légitimiste. — Fondus dans des partis plus jeunes et plus actifs ou morts de leur impénitence, de toute façon ils cesseraient d'exister, tout au moins de s'attaquer à l'existence même de l'Empire. Il resterait des hommes pour le pousser vers l'extrême droite; il n'en resterait plus pour battre en brèche ses principes fondamentaux.

A plus forte raison, l'on devait espérer que les royalistes constitutionnels se fondraient, par la suite, avec les impéralistes libéraux. Soit qu'ils préférassent la branche aînée ou la branche cadette, les partisans de la Monarchie qui, bien plutôt que le droit divin et la tradition, donnaient pour base essentielle à tout Gouvernement le consentement populaire, les partisans de la Monarchie qui souhai-

taient sans doute que la couronne appartînt à un Bourbon ou à un d'Orléans, mais qui exigeaient, avant tout, que la nation fût partie au contrat, et que le parlementarisme continuât d'exister, les partisans de la Monarchie qui pensaient aussi sagement ne seraient-ils pas contraints de se rallier tous à l'Empire parlementaire, comme les partisans de l'Empire parlementaire eussent été moralement contraints, le cas échéant, de se rallier à la royauté constitutionnelle ? Déjà de nombreux orléanistes entraient, pour le soutenir, au Corps Législatif ; et ils composaient, en majorité, le ministère du 2 janvier. — Cela se conçoit. La partie essentielle de leur programme était assurément le principe de la Monarchie constitutionnelle et parlementaire ; qu'elle eût à sa tête un Empereur ou un Roi, cette Monarchie changeait de nom, elle ne changeait pas de nature ; et, dès lors, la raison leur faisait un devoir d'accepter tout Gouvernement, sous quelque nom qu'il se présentât, qui, au principe de l'hérédité, joindrait celui de la responsabilité ministérielle. Le régime de 1870 leur assurait satisfaction, à ce double point de vue. En gros, il avait la plus grande analogie avec le régime de 1815 et le régime de 1840. Tout en laissant une grande influence au chef d'État héréditaire, il mettait, en théorie, le Gouvernement sous le contrôle des Chambres, et, en réalité, dans leur dépendance. Une seule différence considérable séparait la Monarchie constitutionnelle de Louis XVIII et de Louis-Philippe Ier de la Monarchie constitutionnelle de Napoléon III. Sous les rois précédents, les Chambres représentaient fictivement le pays ; effectivement, la Chambre des députés représentait deux cent mille censitaires. Sous l'Empire, l'une d'elles au moins représentait effectivement la nation, puisque le Corps Législatif sortait du suffrage universel. La substitution du suffrage universel au suffrage restreint modifiait gravement, cela n'est pas niable, le fonctionnement de la machine constitutionnelle ; et, à ce point de vue, il est bien vrai que le nouveau régime différait très sensiblement du régime que regrettaient les royalistes de cette sorte. Mais enfin, elle n'en changeait pas le principe. Et puis, le suffrage universel s'imposait avec une telle force au législateur que leur roi restauré n'eût pu certainement le supprimer ni le restreindre. Comment donc en auraient-ils fait un grief à l'Empire ? comment donc auraient-ils vu là un motif de l'attaquer ? Aussi bien, les orléanistes se rappelaient la Révolution de février : ils avaient appris à leurs dépens que le suffrage censitaire ne convenait plus à la France. Et, au total, ils eussent donc eu mauvaise grâce à refuser leur adhésion, à cette Monarchie parlementaire fondée sur le

suffrage universel, quand leur sympathie allait toute à la Monarchie parlementaire, et qu'ils se résignaient au suffrage universel. — Sans doute, il restait bien la question dynastique, qui n'était pas tranchée selon leurs vœux. Mais, tout importante que fût cette question, elle était dorénavant secondaire. Primordiale autrefois, parce que le nom de chaque dynastie représentait un système de Gouvernement, elle était secondaire, du moment que la dynastie régnante adoptait les institutions de la Monarchie tombée. De ce moment en effet, il ne s'agissait plus d'un conflit entre des principes irréductibles, mais d'une simple querelle de prétendants. Évidemment, il y avait des gens qui tenaient encore pour le prétendant exilé. Mais, n'ayant plus à réclamer pour un principe, il était à croire qu'ils ne se battraient plus pour un homme; que, tout en restant fidèles, au fond du cœur, à la race antique, ils mettraient au-dessus de son intérêt le souci de la paix nationale; que, pour chef d'État constitutionnel, ils accepteraient, à défaut d'un roi de la lignée d'Henri IV, un Bonaparte empereur. Et cela d'autant plus qu'à ces royalistes-là comme aux défenseurs du droit divin viendrait l'oubli, l'utile oubli qui décourage les convictions, ruine les énergies, fait table rase des souvenirs, l'oubli qui travaille sans cesse pour les Gouvernements nouveaux.

Et les partis de gauche enfin, républicain et socialiste, désarmeraient-ils également devant l'Empire libéral, eux qu'avait exaspérés l'Empire autoritaire? Ajourneraient-ils, pour de longues années, la restauration inévitable de la République définitive, et, sans rien abandonner de leurs idées et de leur programme, plutôt que de s'armer contre la Constitution, mettraient-ils en œuvre, au profit de leurs doctrines, tous les moyens d'action qu'elle leur offrait? Bien que l'hésitation se comprenne, en cette matière, on peut répondre, une fois de plus, par l'affirmative.

Incontestablement, beaucoup de républicains continueraient, jusqu'au dernier souffle, à protester inflexiblement contre l'attentat du Deux-Décembre et le régime qui en était sorti. Quelques transformations profondes qu'eût subies l'Empire, ils étaient excusables de n'y point prendre garde ou d'en contester la portée; ils étaient excusables de ne point absoudre l'Empereur d'un crime que la nécessité seule l'avait contraint de réparer; ils étaient excusables de ne point faire de concessions à qui n'en avait fait qu'involontairement; ils étaient excusables de refuser à l'Empire, libéral ou autoritaire, peu importait, le pardon de la République assassinée. — D'autre part, l'Empire ne pouvait prétendre apprivoiser ces républicains qui met-

tent, comme Bridoison, la forme au-dessus de tout, et qui préféreraient la République la plus autoritaire à la Monarchie la plus libérale, ayant coutume de s'attacher aux mots bien plus qu'aux choses, à la lettre bien plus qu'à l'esprit : ignorants ou sectaires, également dangereux dans tous les États et sous tous les Gouvernements. — Tous ces hommes-là, avec plus ou moins de dignité et de raison, étaient forcément, pour l'Empire, des adversaires intraitables. Mais, à côté d'eux, on comptait aussi, en grand nombre, des républicains, libéraux, radicaux ou socialistes, qui, conservant le même idéal et le même espoir dans l'avenir, feraient cependant au temps présent et à la paix publique le sacrifice de leurs préférences, et donneraient à l'Empire libéral, à défaut d'une République parlementaire, l'adhésion qu'ils eussent, eux aussi, refusée à l'Empire de 1852. Ces hommes-là seraient, parmi les républicains, les mieux pourvus d'esprit politique ; et ce seraient aussi, probablement, les mieux doués parmi les jeunes, et ceux qui, connaissant leur valeur, auraient l'ambition légitime de prendre part utilement aux affaires publiques, au lieu de se morfondre indéfiniment dans une stérile opposition. Et il faut dire que le raisonnement qu'ils tiendraient pour justifier cette conduite ne manquerait ni d'à-propos ni de bon sens.

L'immense majorité du pays soutenait encore l'Empire, comme le récent plébiscite le démontrait péremptoirement. Le plébiscite, il est vrai, mauvais dans son principe, produisait des résultats inexacts. Toutefois il est impossible de nier l'évidence ; et les chiffres proclamés prouvaient à l'évidence que le pays donnait encore sa confiance à l'Empire et aux Napoléon. Cependant l'Empire avait commis de bien grandes fautes, et l'opposition anticonstitutionnelle avait mené contre lui, depuis quelques années, la campagne la plus ardente, avec le plus beau jeu qu'elle pût jamais espérer ! Dans ces conditions, il semblait fou de prétendre obtenir, blâmable de prétendre forcer, le consentement d'une majorité tranquille qui, certes, ressentait le besoin de la liberté, mais qui conservait du penchant pour l'Empire et la dynastie, et qui, tout au moins, préférait l'Empire libéral aux risques d'une Révolution. Qu'on eût le désir d'instruire cette majorité, qu'on lui apprît à connaître et à pratiquer la liberté, qu'on la rendît insensible au prestige de la dynastie, et qu'on l'inclinât chaque jour davantage vers la République, rien de mieux, mais rien de plus. Il fallait agir sur les mœurs avant de s'attaquer aux institutions. — En attendant, et pour un temps indéfini, il convenait aux républicains réfléchis de montrer leur sagesse en travaillant, à plein cœur et à

pleins bras, dans le champ très fertile et très vaste que leur ouvrait l'Empire libéral : ne suffisait-il point à l'application de leur programme, dans tout ce que celui-ci comportait d'essentiel ? Comme les monarchistes constitutionnels pouvaient accepter la dynastie et le suffrage universel, ils pouvaient accepter l'hérédité et la dynastie. Comme eux, en effet, le parti républicain trouvait dorénavant, au fond de l'Empire, le régime parlementaire, qui est, en somme, la condition essentielle de la véritable République comme de la Monarchie constitutionnelle. Benjamin Constant l'a dit justement : « Entre la Monarchie constitutionnelle et la République, la différence est dans la forme ; entre la Monarchie constitutionnelle et la Monarchie absolue, la différence est dans le fond ». Conséquemment, en se résignant à une différence de forme, les républicains ne perdraient guère sur le fond ; et, pour des gens rassis, n'est-ce point le fond, à beaucoup près, qui importe le plus ? C'est le fond assurément ; et, quand on garantit, avec le fond, la liberté de ses propres mouvements et la possibilité du progrès, on est tout à fait excusable de céder sur la forme. Or, nul doute : le régime parlementaire de 1870 assurait aux républicains la liberté de leur action et le moyen de faire prévaloir leurs idées, sauf en ce qui concernait la forme républicaine. Républicaine, royale, impériale, une Constitution qui établit, avec le suffrage universel, la responsabilité ministérielle et la prépondérance du Pouvoir Législatif, permet toujours à la majorité, quelle qu'elle soit, de dominer, aux idées les mieux soutenues de triompher, aux réformes les plus utiles de s'accomplir. Si l'on regarde aujourd'hui par delà nos frontières, on s'aperçoit que plusieurs Monarchies constitutionnelles ne se sont pas laissé devancer par la France sur le terrain économique, et parfois même l'ont devancée ; et que les Parlements d'Angleterre, d'Allemagne, d'Italie, de Belgique, ont voté des lois sociales et industrielles devant lesquelles hésite encore notre Parlement incertain et timoré. Somme toute, les républicains qui sauraient user intelligemment des droits que leur conférait, ainsi qu'à tous les autres citoyens, la Constitution de 1870, pourraient entreprendre, de même que sous une Monarchie parlementaire, toutes les œuvres démocratiques qu'il leur plairait, et les mener à bien. — Ainsi donc, il leur était permis, tout en réservant formellement leurs préférences théoriques et les droits de l'avenir, d'abandonner, quant à eux, toute opposition systématique, et de combattre pour leurs idées dans les rangs de l'opposition, et, s'il y avait lieu, de la majorité constitutionnelles ; et il était à penser qu'ils s'y résigneraient,

au grand avantage de leurs idées, au grand avantage du pays.

Du même coup, l'Empire verrait disparaître ses ennemis les plus dangereux ; bien plus, s'il ne leur résistait pas, progressivement il les absorberait ; et, bon gré mal gré, au lieu de le battre en bréche, ils en viendraient à le soutenir. Adversaire de l'Empire autoritaire, Ollivier était le plus ferme appui de l'Empire libéral. Voyant le pouvoir à leur portée, tous les opposants du jour chercheraient de même à se rapprocher de lui, désireux de le prendre, et non plus de le renverser ; et sans doute, ils ne refuseraient pas longtemps leur neutralité à l'Empire, s'ils avaient l'espoir de le gouverner quelque jour : « Ollivier, » disait Glais-Bizoin après la formation du cabinet du 2 janvier, « est, malgré ses protestations, le précurseur de Thiers ». Et, après Thiers, Gambetta, et tous les jeunes hommes de talent qui, certes, préféraient la République à l'Empire, mais qui feraient grâce à l'Empire, du moment qu'il ne mettrait pas obstacle à leur carrière, et qui prendraient fort bien ses intérêts, le jour où il leur en confierait la défense. Napoléon III acceptait d'avance cette éventualité, et s'y résignait assez bien. Du moment qu'il ne comptait plus sur le Gouvernement personnel, peu lui importait, au fond, que ce fût l'un ou l'autre qui gouvernât à sa place. Gambetta avait beau tonner contre lui : il pensait que son désir de gouverner la France l'amènerait à gouverner l'Empire, et que, peut-être, ayant été, sous son règne, le chef de l'opposition anticonstitutionnelle, il serait, sous le règne de son fils, le chef de la majorité dynastique [1]. Et d'ailleurs, il n'ignorait pas que, selon la parole de Mirabeau, « un jacobin ministre ne serait pas un ministre jacobin ».

Et maintenant, si la guerre contre la Prusse n'avait prématurément interrompu l'expérience, si l'Empire libéral avait vécu, s'il avait enfin réalisé ce qu'il promettait, et déconcerté ses assiégeants en leur ouvrant lui-même les portes de sa maison, n'eût-il pas répandu de grands bienfaits ? et ceux qui souhaitaient et affirmaient sa stabilité n'étaient-ils point autorisés à mettre en elle leurs espoirs ? — L'Empire de 1870 était un Gouvernement libre ; et ainsi, il initiait un grand peuple à la pratique difficile de la liberté politique. Cette éducation que la Monarchie parlementaire de juillet, fondée sur le suffrage restreint, avait donnée à la bourgeoisie, l'Empire parlementaire de 1870 l'offrait à la démocratie : sous ses auspices, la souveraineté nationale ferait

1. Conversation avec M. Émile Ollivier.

désormais le long et périlleux apprentissage sans lequel elle est une proie offerte à la dictature ou à l'anarchie. Et, d'autre part, en même temps qu'il lui permettait de s'instruire dans la pratique de la liberté, et par cela même qu'il alliait encore, au principe de liberté, quelques règles d'autorité, et rendait une liberté, réelle, à coup sûr, mais modérée, il donnait aussi à l'ordre public ces garanties qui lui sont d'autant plus nécessaires que l'éducation du peuple est moins avancée. Conséquemment, s'il ne rendait peut-être pas à la démocratie la somme de liberté qui lui est due logiquement, et que lui eût accordée la République, il lui assurait, peut-être mieux qu'elle ne l'eût fait, la sécurité quotidienne qui importe au développement régulier des institutions libérales. — Quoi qu'il en soit, tel qu'il était, il préparait les destinées futures de la nation émancipée ; et c'était un rôle bienfaisant qu'il assumait là, jusqu'au jour où, véritablement libre et digne de l'être, la France n'aurait plus que faire des conseils d'une dynastie.

La Monarchie de juillet avait assumé le même rôle à l'égard de la classe moyenne ; elle eût, semble-t-il, prolongé son existence si elle avait voulu le jouer à l'égard du peuple. La Monarchie anglaise agit ainsi. A mesure que le temps s'écoule, la partie de la nation s'accroit, qui, en Angleterre, est admise à la vie politique. Il y a soixante-dix ans, la classe électorale y était plus restreinte qu'en France ; aujourd'hui, elle y est presque aussi large : la nation devient véritablement souveraine, sans que l'on ait proclamé sa souveraineté. Ainsi les droits de la couronne sont excessivement réduits, et la reine ne conserve plus guère sur les affaires du pays qu'une influence nominale. Mais la nation émancipée garde pour la race royale le plus profond respect, la plus profonde gratitude, parce qu'elle ne s'est point opposée anx progrès de la démocratie. Si bien que la reconnaissance d'un peuple libre assure à cette dynastie une existence plus longue qu'elle n'eût pu l'espérer des pratiques autoritaires, et que le moment où la nation anglaise, aussi souveraine que la nôtre, mettra d'accord la pratique et la théorie, et se couronnera elle-même de la couronne de ses rois, est indéfiniment retardé, parce que la dynastie royale n'a point cherché maladroitement à le retarder elle-même. — Ce qu'aurait pu faire la Monarchie de juillet, ce que fait la Monarchie anglaise, pourquoi l'Empire libéral ne l'eût-il pas fait aussi bien ? et pourquoi, méritant la même gratitude, n'en eût-il pas tiré le même profit ? Il est bien vrai que l'objection soulevée contre la race des Bonaparte était vivace, et, en quelque sorte, justifiée. On avait vu l'oncle

et le neveu établir leur dictature sur les ruines de la République; et la défiance était permise, quand celui qui avait abattu la liberté, la rétablissant, à son tour, sur les ruines de la dictature, s'engageait, au nom de sa race tout entière, à la respecter désormais. Toutefois, instruite, par une double expérience, de la vanité et du péril des dictatures éphémères, contrainte de subir la loi des événements, incertaine de retrouver jamais la rare occasion qui rouvrirait la porte au Gouvernement personnel, la famille corse eût bien pu, comme une autre, comprendre son véritable intérêt, abandonner toute idée de revanche, rendre à la France le service qu'elle attendait encore d'une dynastie. D'ailleurs les descendants ne sont pas solidaires de leurs aïeux ; et l'héritier de leur trône n'hériterait pas forcément du tempérament et des tendances des deux premiers Napoléon. — Et, de la sorte, l'Empire, qui obtiendrait, dès aujourd'hui, le concours de tous les partis, obtiendrait encore, dans l'avenir, la gratitude des générations, comme eût pu l'obtenir la Monarchie de juillet, comme l'obtient la Monarchie anglaise ; de la sorte, un peuple reconnaissant prolongerait aussi son existence au delà du nécessaire ; un peuple qui, parvenu à la libre possession de lui-même, émancipé autant qu'il est possible et légitime, capable de se diriger sans mentor, se souviendrait que son mentor ne l'avait jamais brutalisé, et partant, loin de lui signifier un congé brutal, entourerait sa vieillesse de prévenances et de soins.

Voilà quels projets formaient les amis de la démocratie et de la liberté qui faisaient à la paix publique l'abandon de leurs préventions et de leurs préférences personnelles. Voilà ce que rêvaient les doctrinaires, écrivains, publicistes, orateurs, qui s'étaient associés au grand mouvement libéral. Voilà l'avenir qu'entrevoyaient déjà les hommes d'État qui, la transformation accomplie, prenaient les premiers le pouvoir. Et il apparaît bien que leur conception était judicieuse, leurs espérances fondées ; il apparaît bien que, sans la catastrophe ultérieure, ils eussent réalisé ce plan, assuré à l'Empire une stabilité relative, et au peuple, sous la tutelle temporaire et discrète d'une dynastie nationale, les bienfaits d'une véritable liberté, l'usage intelligent de ses droits, leur développement progressif et leur application totale. — Leurs projets, cependant, ont été balayés par un coup de vent inattendu ; et, à tous leurs patients travaux, le destin a réservé une fin prompte et misérable. Ce n'est pas là un argument contre eux. La malignité de la fortune ne prouve rien contre leur sagesse ; et, quand même il serait démontré qu'ils se sont

trompés grossièrement dans leurs prévisions, il resterait tout au moins que le plus noble désir les inspirait, qu'ils mettaient au service de la plus louable tentative, la plus généreuse ardeur, et qu'on ne saurait triompher contre eux de la rigueur injuste du sort.

Ainsi donc, l'Empire libéral avait bien, comme le pensaient les libéraux, doctrinaires ou hommes d'État, de sérieuses chances de durée. Il en avait plus assurément que le régime qu'il remplaçait, et qui, depuis longtemps, vacillait sur sa base. Bien mieux, il était désormais le seul Empire qui pût durer. Et enfin, si l'Empire est tombé, il n'est pas tombé par la faute de l'Empire libéral, mais par la faute de l'Empire autoritaire.

Seul, en effet, l'Empire libéral pouvait sauver la dynastie. Quand de Maupas, convaincu de la nécessité de substituer à l'Empire viager l'Empire héréditaire, plaidait pour l'Empire libéral, Rouher lui reprochait aigrement sa tendresse pour le régime parlementaire, pour « ce régime funeste qui n'a jamais préservé aucun Gouvernement ». Rouher avait tort, et de Maupas, comme autrefois de Morny, jugeait nettement de la situation. Il comprenait qu'il fallait, à tout prix, rendre aux ministres le Gouvernement intégral, et au Parlement la prépondérance politique, et, du même coup, partager entre eux toute la responsabilité des affaires publiques. Il comprenait que cette combinaison, dépouillant l'Empereur de son pouvoir, le dégageait aussi devant le pays, et qu'avant tout, il importait de le débarrasser des lourdes responsabilités qui pesaient sur lui, sur la dynastie, sur l'Empire. Un jour ou l'autre, si la responsabilité n'était pas déplacée, théoriquement, par la Constitution, pratiquement, tout au moins, par le jeu du Gouvernement parlementaire, il serait renversé, et l'Empire avec lui, par les mécontentements inévitables, puisque son renversement était l'unique sanction de sa responsabilité. Donc, la substitution du Gouvernement parlementaire au Gouvernement personnel, de l'Empire libéral à l'Empire autoritaire, s'imposait bien comme la seule chance de salut. Et, de même que les libéraux qui préféraient à l'Empire une autre forme de Gouvernement, étant obligés de reconnaître que l'Empire libéral leur donnait, à peu de chose près, tous les moyens d'action désirables, et toutes les facilités nécessaires, étaient moralement contraints de se rallier à l'Empire ; de même, les impérialistes qui tenaient à l'Empire par-dessus tout, pour peu qu'ils fussent prévoyants, devaient loyalement abjurer la doctrine césarienne,

et se rallier avec joie à l'Empire libéral, le seul qui pût vivre désormais. Car, de deux choses l'une : l'Empire serait libéral, ou ne serait plus.

Cependant l'Empire libéral dura une saison, et les césariens triomphèrent amèrement de cette chute immédiate. Il était aisé de leur répondre. Oui certes, l'Empire libéral était seul capable de sauver l'Empire ; mais à une condition : c'est qu'il eût le temps de s'établir, de se distinguer nettement du précédent régime, et de donner l'impression du régime nouveau qu'il était véritablement, avec ses règles propres et ses propres responsabilités. A cette condition, il eût sans doute survécu, même à une invasion. — Au bout de quelques années, les souvenirs se fussent évanouis, du Deux-Décembre et de la dictature ; au bout de quelques années, les fautes de l'Empire autoritaire eussent été réparées, palliées, oubliées, et son passif liquidé ; et ainsi, n'étant plus solidaire de ses erreurs, ni des ses fautes, l'Empire libéral eût eu la liberté de ses mouvements, il n'eût pas supporté les désastreuses conséquences d'une situation extérieure qu'il n'avait pas créée, il n'eût pas eu à répondre de fautes qui n'étaient pas les siennes. — D'autre part, au bout de quelques années, les esprits se seraient habitués à reporter la responsabilité des actes et des fautes sur les ministères qui gouvernent et qui passent, et non plus sur le chef de l'État qui règne et qui demeure. Une pareille éducation est longue, et l'on persuade malaisément le peuple que le chef de l'État ne doit pas être tenu pour responsable de tout ce qui arrive à l'État de mal ou de bien, selon l'habileté de ses ministres. Mais enfin, l'expérience lui enseigne à qui revient l'action, et partant, la responsabilité. Et alors, le jour où il se met en colère, il ne s'en prend pas à la couronne, mais aux ministres de la couronne : les ministres tombent du pouvoir ; mais, inaccessible au milieu des pires calamités, le monarque reste aux Tuileries. — Au total, cette habitude prise par le peuple, et une fois liquidé l'héritage de l'Empire autoritaire, l'Empire libéral, pour peu qu'il eût quelques années devant lui, était bien en effet, comme on l'a soutenu contre les césariens, apte à sauver la dynastie ; et lui seul y était apte.

Mais naturellement, il lui fallait ces quelques années de crédit ; il fallait qu'il pût s'établir à son compte pour qu'il fût à l'abri des révolutions. Sinon, il était à la merci des événements. — Car, actuellement, les fautes du régime précédent pesaient sur lui. N'ayant pas encore liquidé la succession du Gouvernement personnel, il était en butte aux injures de ses créanciers. Lié à lui par une étroite solidarité, bon gré mal gré, il était menacé des mêmes périls que l'Empire autoritaire. Injustement ou non, là n'est pas la question : il n'y a pas de jus-

tice en politique, il n'y a que des faits, contre lesquels rien ne prévaut. — En outre, l'opinion n'était pas encore accoutumée à s'en prendre aux ministres des malheurs du pays, à l'exclusion du chef de l'État : la responsabilité ministérielle fonctionnait depuis trop peu de mois pour qu'elle ne s'en prît pas à lui autant et plus qu'à eux. Au demeurant, l'Empereur avait maintenu dans la Constitution nouvelle le principe de sa propre responsabilité ; et le plébiscite du 8 mai manifestait clairement qu'il était encore, en effet, agissant et responsable. Sans doute, cette action et cette responsabilité étaient, en fait, bien restreintes désormais ; et, à vrai dire, le plébiscite du 8 mai n'ouvrait pas une nouvelle ère de Gouvernement personnel, mais au contraire en marquait le terme. Mais toutefois, dans les événements douloureux qui devaient suivre, la responsabilité de l'Empereur restait évidemment engagée, parce qu'ils avaient incontestablement pour causes premières les fautes du Gouvernement personnel ; mais toutefois, il avait tenu à donner, par le plébiscite, l'impression que, même actuellement, il conservait l'action prépondérante dans l'État : il n'y avait que trop bien réussi, et s'était, par là même, livré d'avance à la colère de l'opinion, si les affaires de la France prenaient une tournure fâcheuse. — Somme toute, tant que les effets du Gouvernement personnel apparaîtraient dans les événements du jour, et tant que l'impression produite par le plébiscite ne serait pas dissipée, certes l'Empire libéral n'assurerait pas la stabilité à l'Empire. Mais on ne saurait lui adresser le moindre reproche, s'il succombait ainsi prématurément, ni en tirer argument contre sa vitalité, pas plus qu'on ne saurait faire un reproche à un enfant robuste de céder aux coups qui feraient chanceler un homme.

Précisément, il en fut ainsi ; précisément, l'Empire libéral fut surpris, aussitôt né, par une tempête à laquelle des Gouvernements plus anciens eussent eu peine à résister. Mais que conclure de ces explications, sinon qu'il était innocent du désastre, qu'il y devait par conséquent survivre, et qu'il y eût effectivement survécu, s'il n'avait eu à répondre, comme il était naturel, que de ses actes, tout au moins si le désastre avait été différé ? Car ce que la France a renversé dans un mouvement de colère, peut-être irréfléchi, mais parfaitement compréhensible, ce n'est pas l'Empire de 1870, c'est l'Empire de 1852. N'ayant point affirmé suffisamment sa propre personnalité, le premier restait confondu avec le second. L'Empire tomba, parce qu'il avait été autoritaire, et non point parce qu'il était devenu libéral. Le Quatre-Septembre fut la réponse au Deux-Décembre. L'Empire libéral paya pour l'Empire autoritaire. Et les césariens qui le traitent en bouc

émissaire feraient mieux de s'en prendre au césarisme de la ruine de l'Empire. S'ils avaient quelque pudeur, ils comprendraient que cette ruine était une expiation, et, au lieu de railler les hommes qui cherchèrent à l'éviter en réparant le crime et les fautes, ils conviendraient que c'est l'énormité des fautes et la grandeur du crime qui rendaient l'expiation inévitable.

II

Si l'on a mis en lumière, par tout ce qui précède, les avantages que présentait le régime nouveau, si l'on a montré quelles chances de durée étaient les siennes, quels bienfaits on en pouvait attendre, quel concours tous les bons citoyens pouvaient légitimement lui apporter, il ne s'ensuit pas que l'on croie désirable actuellement d'en revenir à un régime analogue : bien loin de là. Il était sage, sans doute, en 1870, de se contenter de la Monarchie parlementaire et bonapartiste, et de ne pas bouleverser la France de gaîté de cœur, pour une question de forme, après tout secondaire, quand le fond était satisfaisant. Mais aujourd'hui, la situation est tout autre. On eût reculé jadis devant les risques d'un changement : cela empêche-t-il de préférer l'état de choses actuel à l'état antérieur ? Assurément non. On eût soutenu celui-ci comme un pis-aller : cela n'ôte pas le droit de soutenir, bien plus énergiquement, celui-là, du moment qu'il existe, si on le tient pour meilleur. Or, le régime actuel est meilleur que le régime de 1870 ; il est même le meilleur que l'on puisse avoir, parce qu'il répond à la nécessité ; et, comme tel, il doit obtenir l'adhésion franche et loyale de tous les hommes de sens rassis qu'éclairent les leçons de l'histoire.

L'heure est venue, en effet, de tirer de cette longue étude les enseignements qu'elle comporte. Toute œuvre est vaine, dont il ne sort aucun principe d'action. Or, de même que la Deuxième République restaure définitivement le suffrage universel, le Second Empire restaure définitivement le parlementarisme ; et, comme le suffrage universel s'impose encore après la chute de la Constitution de 1848 [1], le régime parlementaire s'impose encore après la chute de la Constitu-

1. Voyez Henry Berton, *La Constitution de* 1848, conclusion (*Annales des sciences politiques*, 15 mai 1898).

tion de 1870. Enfin, la République s'impose après la chute de l'Empire. Bref, avec le suffrage universel, s'impose aujourd'hui la République parlementaire ; et c'est là l'enseignement que comporte l'évolution constitutionnelle du Second Empire : la République parlementaire est nécessaire pour le présent et pour l'avenir ; elle doit être maintenue ; et si, par un accident improbable, elle était renversée, immanquablement elle serait un jour rétablie.

Et d'abord, la République parlementaire doit être maintenue. — Il est possible qu'elle ait devancé son heure. Certes, comme on l'a dit, la forme républicaine est celle qui convient le mieux au Gouvernement parlementaire ; avec le Gouvernement parlementaire et le suffrage universel, la République est l'un des trois éléments essentiels d'un régime de liberté dans une société démocratique ; et, dès la fin de l'Empire, elle apparaissait comme le but à atteindre. Mais enfin, il est possible que la Monarchie constitutionnelle et libérale lui eût utilement préparé les voies, et que son établissement définitif eût été plus facile, eût rencontré moins de traverses dans une France accoutumée par cette Monarchie à la pratique des libertés politiques. — Quoi qu'il en soit, le sort en décida autrement. Et l'opportunité du changement n'est plus en question : il s'agit seulement d'en accepter ou d'en repousser les conséquences. Or, la réponse ne fait aucun doute : il faut les accepter pleinement ; il faut maintenir et défendre résolument les institutions républicaines.

On serait mal venu à combattre la République sous prétexte qu'elle s'est établie prématurément, si du moins on admet qu'elle était la forme désirable et le Gouvernement de l'avenir. Ne doit-on pas se féliciter au contraire de la voir installée plus tôt qu'on ne l'eût espéré ? et ne doit-on pas la défendre, par conséquent, aussi ardemment qu'on l'eût souhaitée ? — Mais d'ailleurs, quand bien même on continuerait de regretter qu'elle se soit emparée du pouvoir avant le terme fixé, incontestablement elle a prouvé qu'elle en était digne par l'usage qu'elle en a fait. Elle n'a point été révolutionnaire ni belliqueuse, mais prudente et pacifique. Elle n'a point bouleversé l'État. Elle s'est donné, avec une Constitution raisonnable et pondérée, des institutions réellement démocratiques et libérales. Elle a donc mérité, par sa modération et sa sagesse, l'approbation et la sympathie de tous les hommes de bonne foi qu'avait pu déconcerter la brusquerie de son avènement ; elle a donc heureusement triomphé des embûches de ses adversaires, des objections des indifférents et des craintes de ses amis. Prématurément installée, elle s'est, en tout cas, fortement établie. Elle n'est plus seulement en théorie le meilleur Gouvernement ;

elle l'est aussi pratiquement, puisqu'elle a pour elle, avec les arguments des doctrinaires, les résultats de vingt-cinq années d'expérience et la force des régimes depuis longtemps établis. — A cela, qu'on joigne encore autre chose : la vertu propre du mot lui-même. Sans doute, Royauté, République, Empire sont, avant tout, des formes de Gouvernement, et l'on sait de reste qu'un Empire peut être libéral et une République autoritaire. Mais il n'en est pas moins vrai que l'opinion confond, à l'ordinaire, l'Empire avec le césarisme et la République avec la liberté ; et qu'effectivement, l'Empire est, le plus souvent, césarien, et la République libérale. C'est pourquoi la démocratie, qui tient à la liberté, tient aussi, d'instinct, à la République ; et son instinct ne la trompe pas absolument. Voilà donc encore un sentiment qui fortifie la République, et qui en impose le respect à ceux-là mêmes qui en discutent les avantages, pour peu qu'ils aient l'amour du bien public, le goût de la liberté, et la sagesse d'incliner leurs prédilections particulières devant la volonté générale ; voilà encore un sentiment qui justifie l'existence et le maintien de la République : de la République actuelle, de la République parlementaire, la seule qui soit conforme aux intérêts de la démocratie libérale, et la seule aussi qui sorte « *ex visceribus necessitatis* », selon l'expression d'un habile prélat romain : des entrailles de la nécessité.

Aussi bien, par quoi serait-elle remplacée, et quelle Monarchie, elle renversée, prendrait sa place ?

Ou bien cette Monarchie, qu'elle soit reconstituée au profit d'un Roi ou d'un Empereur, de la dynastie des Bonaparte ou de la famille d'Orléans, couvrirait, comme la République, un Gouvernement parlementaire fondé sur le suffrage universel. Et, dans ce cas, quel changement apporterait-elle à nos institutions ? un changement de forme, et non point de fond. Ainsi elle ne remédierait à aucun de ces défauts que ses partisans reprochent à la République ; et, fonctionnant de la même façon, elle ne vaudrait, à coup sûr, ni plus ni moins. — Ou plutôt si : en vérité, elle vaudrait moins. Car, si elle ne présentait pas d'autres avantages que la République, elle présenterait, au contraire, un inconvénient fort grave, que la République ne présente pas. Elle rouvrirait l'ère des Révolutions en leur donnant un aliment. Alors que la République, se renouvelant incessamment sous l'impulsion des majorités, échappe, par là, aux prises des mécontents ; alors qu'elle est toujours prête à s'accorder avec les plus forts, et qu'elle a donc toujours les plus forts avec elle ; alors qu'elle dure ainsi, grâce à sa souplesse et à son impersonnalité : la Monarchie constitution-

nelle, qui est, au fond, aussi élastique, ou à peu de chose près, donne cependant l'impression de l'invariabilité et de l'entêtement ; que cela est maladroit ! Placer sur le trône un Roi ou un Empereur à qui l'on refuse le Pouvoir personnel, qu'est-ce, sinon le charger d'une responsabilité qui ne lui incombe pas, fomenter, comme à plaisir, des colères injustifiées, concentrer, au lieu de disperser, ces colères, et, au lieu de les laisser tomber d'elles-mêmes et périr d'inanition, leur fournir un prétexte et un but ; enfin, sans que ce péril soit compensé par aucun avantage, mettre indéfiniment la stabilité de l'État à la merci des insurrections ? — Sans doute le principe de la responsabilité ministérielle couvre le Roi ou l'Empereur comme le Président de la République. Contrairement aux ennemis du parlementarisme, l'on a admis que, bien loin d'être vaine et illusoire, la responsabilité des ministres est au Prince de la plus grande utilité, et diminue sensiblement, avec sa propre responsabilité, les dangers qui le menacent, lui et la dynastie. Mais cependant, ces dangers existent encore. L'opinion s'habitue plus aisément à l'irresponsabilité d'un Président qu'à celle d'un Prince, et, par conséquent, le cas échéant, récrimine contre un Prince avec plus d'âpreté qu'elle ne récrimine contre un Président. En tout cas, le Président n'exerce ses pouvoirs que pour un temps limité. Si le pays lui est hostile, bientôt il quittera l'Élysée, et un autre plus populaire lui succèdera dans ses fonctions. L'opinion le sait, et patiente jusqu'à la nouvelle élection. Pour un Prince, il n'en est pas ainsi : Empereur ou Roi, il ne règne pas à temps, mais à vie ; bien plus, il a un successeur de plein droit ; et la nation sait clairement que jamais elle ne sera admise à lui manifester légalement sa désapprobation. Dès lors, il est inévitable qu'elle se résolve, au besoin, à la lui manifester illégalement, c'est-à-dire en le renversant. Elle n'a pas le choix. On n'enchaîne pas la volonté d'un pays libre. Pourquoi bâtir un trône ? est-ce pour qu'on le jette à bas ? véritablement, cela est supposable, du moment qu'il est dressé pour un simple monarque constitutionnel. — Bref, la Monarchie constitutionnelle est une République parlementaire d'un maniement moins commode et moins sûr, d'une complexion plus délicate et d'une santé plus précaire ; et troquer celle-ci pour celle-là, ce serait, bien sottement, changer une excellente machine contre une machine imparfaite, et faire proprement un marché de dupe. Les républicains ne le feront pas.

Ou bien alors, les ennemis de la République actuelle prétendraient la remplacer par une Monarchie, non pas absolue, mais autoritaire.

Ceux-là, qui montrent le plus de logique, sont donc les plus

intelligents et les plus dangereux. Ils sont aussi les plus nombreux. Qu'ils l'avouent ou non, qu'ils le sachent ou non, une même idée hante la plupart des ennemis du Gouvernement actuel : la substitution d'un régime d'autorité au régime de liberté, de la Monarchie autoritaire, soit royale, soit impériale, à la République parlementaire. Autrement, leur opposition serait puérile. Et, si un certain nombre d'entre eux, auxquels on vient de répondre, s'en tient, en effet, à ce rêve puéril d'une Monarchie qui serait une moins bonne République, beaucoup nourrissent contre notre République une hostilité plus réfléchie. Ils s'attaquent aux principes mêmes de la République autant ou plus qu'à la forme républicaine. Ils s'attaquent au régime parlementaire, ils s'attaquent à la liberté. Ils se réclament de l'autorité et travaillent pour l'arbitraire. Le désir d'un maître sommeillait dans leur âme. Ils ne sont pas nés pour la liberté, puisqu'ils ne lui pardonnent pas ses erreurs. Hommes de peu de foi, ils repoussent la libre discussion, parce qu'elle s'égare trop souvent; égoïstes, ils repoussent le Gouvernement libre, dès qu'ils ne gouvernent plus. Chaque période de liberté est ainsi suivie d'une période de découragement et de réaction. Alors, tous ceux qui n'aiment pas la liberté pour elle-même, qui n'ont pas confiance dans leur propre cause, qui n'ont pas la persévérance et la bonne volonté indispensables au succès, tous ceux-là aspirent, à certain moment, à retourner en arrière, à faire taire ceux qu'ils ne peuvent convaincre ; et, parce qu'ils s'abandonneraient volontiers aux mains d'un pouvoir fort, ils s'irritent que d'autres répugnent à cette lâcheté. Aujourd'hui, les gens de cette sorte fourmillent. Et, encore un coup, ils sont logiques, puisqu'ils n'entendent pas seulement habiller la liberté d'autre sorte, mais la sacrifier au césarisme, — au césarisme, cela n'est pas niable, de quelque nom qu'ils le décorent.

Or, les libéraux sincères doivent lutter, plus âprement que jamais, pour la défense des libertés conquises, contre un retour offensif de la Monarchie césarienne. — Cette fois, l'heure est solennelle. Quand un régime tombe après une courte existence, cela ne préoccupe guère, et à juste titre ; mais il serait plus triste et plus décevant qu'un régime tombât après trente années de vie paisible. Sans contredit, elles seraient graves, les conséquences de sa chute : et, pour éviter pareille catastrophe, il convient aux amis de la démocratie d'en défendre loyalement les principes. C'est essentiellement un régime de Gouvernement libre et de libre discussion; le régime césarien est essentiellement un régime d'autorité : entre l'autorité et

la liberté il faut choisir, il faut que la nation choisisse. Mais quoi ! le régime de liberté s'impose, et c'est pour lui qu'elle se décidera. — Le régime de liberté, de Gouvernement libre et de libre discussion, n'est-il pas, en effet, le seul qui s'harmonise avec les conditions de la société moderne? et le Gouvernement nécessaire n'est-il pas celui qui répond aux conditions de la société qu'il régit? La société actuelle est démocratique, et partant, le Gouvernement nécessaire est un Gouvernement démocratique. L'Etat moderne est construit par en bas, sur la volonté du plus grand nombre, sur la souveraineté nationale. Il importe donc que la nation aît les moyens de dégager sa volonté, par la libre discussion, et de la faire prévaloir, par le Gouvernement parlementaire. Cela importe, et, à la vérité, cela est inévitable, comme tout ce qui est logique. — Ce n'est pas tout. Nécessaire dans tous les États modernes où se développe une société démocratique, c'est en France que le Gouvernement libre est le plus nécessaire encore, c'est le seul qui puisse y vivre. Les Français légers qui, trop souvent, ont été infidèles à la liberté, mais qui toujours lui sont revenus plus tendres, les Français frondeurs qui, par nature, aiment à critiquer le pouvoir, et qui se sont fait, à la longue, une si douce habitude d'exiger de lui des comptes sévères, les Français impatients qui affectent de dédaigner leurs droits, mais qui souffrent malaisément que l'on y touche, les Français enfin qui rêvent d'affranchissement sitôt qu'ils sont esclaves, consentiraient moins volontiers qu'un autre peuple à ne plus être qu'une démocratie césarienne ! Ils y ont consenti deux fois, mais par admiration pour un héros ou sympathie pour son héritier, à la suite de bouleversements exceptionnels et sous condition résolutoire. En pleine tranquillité, sur la demande d'un quidam, il serait bien étonnant qu'ils y consentissent. A moins d'imaginer une crise terrible qui les rejette brusquement dans l'épouvante et la servitude, il semble que, dès à présent, ils n'y consentiraient plus, et que, plus le temps s'écoulera, moins ils seront près d'y consentir. — Car le temps travaille pour la liberté. Lentement, le peuple s'instruit. L'action de la minorité « intellectuelle » le pénètre chaque jour davantage. Chaque jour, il prend conscience de ses droits. Chaque jour, malgré les mensonges de la mauvaise presse, malgré les sollicitations et les flatteries des démagogues de gauche et de droite, malgré le brouillard qui flotte sur la réalité des choses, il conçoit mieux quel rôle est le sien, et qu'il ne peut le remplir s'il n'est pas libre. Chaque jour, il se fortifie dans sa résolution de rester une

démocratie libérale, de ne pas se corrompre en démocratie césarienne. Chaque jour, enfin, — malgré les défaillances individuelles, — les enseignements de l'histoire, la fréquentation des bibliothèques, l'influence de l'élite, sauvegardent plus sûrement « de l'apostasie l'intelligence nationale[1] », et rendent plus improbable la restauration d'une Monarchie césarienne.

Mais les ennemis de la liberté, mais les partisans de l'autorité sont gens de ressources. Pensant bien que la France ne permettrait pas cette restauration, ils lui proposent une contrefaçon de République, qui ne différerait de la Monarchie césarienne que par l'absence de l'hérédité, mais qui reposerait comme elle sur l'autorité et le plébiscite. La République plébiscitaire diffère autant de la République libérale qu'elle ressemble à l'Empire autoritaire. Elle a, de la première le nom, du second les principes. Elle est un césarisme honteux ; et qui a la haine du césarisme monarchique ne peut se laisser duper par le césarisme républicain. — Et d'ailleurs, le césarisme républicain ne ferait sans doute que préparer le lit de la Monarchie césarienne. Les enseignements du passé nous instruisent à cet égard. La République consulaire de l'an VIII a vécu quatre ans, et moins d'un an la République autoritaire de 1852. Quand on a les principes d'un Gouvernement, on ne tarde guère à en avoir le nom ; et, dans un pays où la tradition monarchique, toujours en recul, n'est jamais vaincue, l'autorité se renforce naturellement de l'hérédité. Inacceptable dans son principe pour les démocrates et les libéraux que les mots ne pipent point, la République plébiscitaire l'est donc également, dans ses conséquences, pour ceux-là mêmes qui, s'attachant aux mots, accepteraient le césarisme républicain, mais non pas la Monarchie césarienne. — Il y a donc lieu de croire que le pays se méfiera de cette « République meilleure » qui serait la préface d'une Monarchie autoritaire, et, ni volontairement ni involontairement, ne laissera s'établir la première, par faiblesse, ou la seconde, par naïveté.

Mais soit ! que l'on suppose établi, par surprise, un régime d'autorité, soit une Monarchie césarienne, soit une République plébiscitaire, en attendant mieux ; que l'on suppose installés de nouveau, à la place de la République parlementaire, la Monarchie héréditaire et le Gouvernement personnel : eh bien ! l'histoire constitutionnelle du Second Empire nous enseigne que, dans ces conditions, fatalement le retour se produirait au régime parlementaire, et, par delà, à la République. Certes aucun régime autoritaire ne saurait être plus

1. Émile Ollivier (*La Presse*, 1866).

populaire, mieux soutenu, plus adroitement organisé, mieux servi par les évènements, plus fort enfin que l'Empire de 1852. A plus forte raison ne saurait-il résister mieux que lui à l'inévitable poussée qui ramène sans cesse les sociétés démocratiques au Gouvernement démocratique, et les Monarchies césariennes au Gouvernement parlementaire. Tôt ou tard, comme sous le règne de Napoléon III, le Gouvernement parlementaire, apparaissant comme nécessaire, triompherait de nouveau du Gouvernement personnel. Et, de plus, cette Monarchie césarienne, une fois vaincue dans son principe, cette Monarchie césarienne qui, moins souhaitée que la Monarchie de 1852, et, partant, moins excusable, aurait soulevé plus encore de colères et de rancunes, obtiendrait grâce moins aisément encore en s'allégeant du Gouvernement personnel. Se transformer en Monarchie constitutionnelle lui serait impossible; la chance suprême de salut lui échapperait; et, comme cela se vit en 1870, ayant détruit le parlementarisme et la forme républicaine, elle serait, à son tour, jetée à bas, et remplacée par la République parlementaire. — Et ce retour à la République parlementaire, bien plus que sous le Second Empire, serait invincible et fatal. Car, aujourd'hui, le nombre a diminué, malgré tout, des affamés d'autorité; le nombre a augmenté, des partisans de la libre discussion et du Gouvernement libre. S'ils ont suffi jadis à ruiner le césarisme, ils y suffiraient mieux, maintenant qu'ils sont légion. On peut donc assurer, en toute confiance, que le triomphe de la Monarchie césarienne serait de courte durée, que la démocratie libérale se ressaisirait bientôt, et que la République parlementaire serait bientôt restaurée, étant le Gouvernement nécessaire de la démocratie libérale. — S'il en est ainsi, à quoi bon la renverser? L'évolution constitutionnelle du Second Empire est, en cette affaire, un argument historique de premier ordre. Même les césariens que les arguments théoriques n'ébranlent pas, cet exemple ne saurait-il les convaincre de la stérilité de leurs efforts, et, s'ils triomphaient d'aventure, de la brièveté de leur triomphe? Alors ils s'épargneraient des efforts stériles; et ils épargneraient à la patrie des luttes interminables, qui, en dernière analyse, tourneraient certainement à leur propre confusion, mais non sans avoir perpétué les agitations inutiles, allumé peut-être d'inutiles Révolutions, et retardé, sans nul profit pour eux-mêmes, l'heure désirable de l'apaisement définitif.

Au demeurant, les querelles constitutionnelles ne riment plus à rien ; et, quoi qu'en disent les professionnels du désordre, nous possédons actuellement l'instrument constitutionnel, non pas certes le meilleur, mais le moins défectueux possible. Il y a toujours de mauvais ouvriers qui s'en prennent à leurs outils : on leur en donnerait d'autres qu'ils ne besogneraient pas mieux. — Mettant de côté les brouillons mécontents et les exploiteurs de la crédulité publique, il est incontestable que tous les gens de bon sens et de bonne foi trouvent dans la Constitution actuelle tout ce qu'ils peuvent souhaiter d'institutions politiques : d'une part, la liberté la plus complète de propagande pour leurs idées, par conséquent la faculté, pour tous les partis, de droite ou de gauche, de conquérir l'âme du peuple, et la possibilité de gouverner, avec l'appui de la majorité ; et, d'autre part, les garanties nécessaires à la majorité, et qui lui permettent d'entreprendre, à son tour, la conquête du pouvoir. Partant, cette Constitution fait bien, de la République, la chose de tous, et du Gouvernement, comme cela est juste, la chose du plus grand nombre ; et il faut avoir véritablement peu de confiance dans sa cause pour s'irriter contre des institutions qui lui permettent, comme à toute autre, de prévaloir. — Bien entendu, cette Constitution n'est pas sans défauts : elle est perfectible, et il conviendrait peut-être de la perfectionner ; il conviendrait peut-être de lui apporter quelques retouches prudentes, quelques améliorations de détail, afin qu'elle fonctionne moins bruyamment, mais avec plus de célérité et d'exactitude. Mais enfin, elle a les qualités essentielles que doit présenter la Constitution d'une démocratie libérale ; et c'est pourquoi la République qu'elle organise maintient l'ordre, assure la liberté, et ne s'oppose à aucun progrès.

D'ailleurs, cet attachement à la République actuelle n'est point le propre de ceux qui montrent la plus grande haine à l'endroit des régimes morts et des hommes tombés, qui stigmatisent le plus violemment les Constitututions abolies. Ces hommes-là, au contraire, sont les plus mal armés contre les retours possibles du passé. Jugeant de tout avec simplicité, par le sentiment plutôt que par la raison, ils croient volontiers que leur tendresse pour un régime ne peut aller sans injustice pour tous les autres. Ils traitent facilement en suspects les critiques de bonne foi qui préfèrent la discussion au parti-pris. Mais, quelque affectation de rigorisme qu'ils mettent dans leurs déclamations, ils ne tirent point, de l'étude impartiale des idées et des faits, les convictions fortes et sincères qui seules font les bons citoyens et les empêchent de faillir à l'heure trouble des équivoques, à l'heure triste

des revers ; et ainsi, leur ignorance et leur mollesse les livrent des premiers, le lendemain, à ce despotisme qu'ils flagellaient la veille : si bien que l'on a pu dire avec raison que les républicains de ce caractère « se réconcilieraient plus aisément avec la dictature qu'avec la liberté [1]. »

Et, par contre, ces critiques de bonne foi qui examinent, comme on l'a voulu faire, tout au long de ce volume, les institutions précédentes, sans complaisance ni malveillance préconçues, mais avec le souci constant de la modération et de l'impartialité, pourraient bien être les plus fermement attachés aux institutions actuelles. C'est parce qu'ils en ont mûrement pesé les inconvénients et les avantages, recherché l'esprit et les effets, instruit sans prévention le procès, qu'ils ont condamné en conscience ce régime né du césarisme, que la liberté n'a pu sauver en le transformant. C'est parce qu'ils ont appuyé leur jugement sur des motifs prudemment déduits, et non point sur leurs préjugés ou leurs passions, qu'ils n'ont plus ni hésitation ni crainte, et qu'ils se sentent à l'abri des compromissions et des faiblesses. Respectueux du principe de la souveraineté nationale, et désireux que le peuple ait au Gouvernement la plus grande, la plus large part ; convaincus qu'il a le droit et le devoir de se conduire lui-même, selon les conseils de la raison ; sachant bien que le Gouvernement direct, qui est la conséquence de ces idées, et peut-être le Gouvernement réel des sociétés futures, parce qu'il en est le Gouvernement logique, est aussi, pour des siècles encore, une conception d'idéologue ; connaissant les difficultés de la tâche, et quelle œuvre de longue haleine ce sera, l'éducation politique d'une nation impétueuse, mais ne reculant point à l'entreprendre, avec une foi robuste dans le succès lointain : ils croient fermement que le régime parlementaire est, de tous les régimes actuellement possibles, celui qui associe le plus effectivement le peuple au Gouvernement du pays, lui donne les meilleures leçons d'énergie et de sagesse, et prépare enfin le mieux cette union étroite et indissoluble, sans cesse retardée et toujours poursuivie, de la Démocratie et de la Liberté. Leur défiance est donc en éveil vis-à-vis de ceux qui promettent au peuple plus de liberté qu'il n'en a, et l'excitent à revendiquer plus de droits encore qu'il n'en possède. Ils savent bien que ces partisans effrénés de la souveraineté nationale font des promesses mensongères ; que le droit essentiel qu'ils offrent à la nation est celui d'abdiquer entre les mains d'un maître ; que leur exaltation démagogique, qu'elle soit naïve ou calculée, résisterait mal aux avances d'un dictateur. Et eux-mêmes, les

1. Ed. Laboulaye, *Le Parti libéral.*

amis sincères de la Démocratie, les serviteurs loyaux de la Liberté, ils déjouent les ruses de ces hypocrites, et gardent le pays des défaillances en l'avertissant de leurs machinations, pour qu'il n'aille point aveuglément où ils le voudraient pousser : aux bras d'un César de rencontre.

Aussi le pays commence-t-il à comprendre qu'il n'avancera pas ses affaires par de nouvelles révolutions. Il conçoit mieux chaque jour que les questions constitutionnelles, pour graves qu'elles soient, ne sont pas les seules, ni même les principales, que soulève la vie des États ; qu'une Constitution n'est pas une fin, mais un moyen ; et qu'il vaut mieux utiliser la Constitution qui existe, alors qu'elle répond, en somme, à toutes les conditions essentielles : stabilité, commodité, perfectibilité, que la ruiner par impuissance à s'en servir. La République parlementaire est ouverte à tous les Français de bonne volonté ; elle a une Constitution assez forte, assez souple, assez perfectible, pour accepter tous les concours et réaliser toutes les réformes. Réformes politiques, administratives, économiques, financières, sociales, quelle besogne à accomplir ! et, dès lors, les disputes constitutionnelles cessent de présenter le même intérêt, pour qui préfère les résultats réels aux changements vains. Le peuple de cette France heureuse, où l'on a l'esprit clair autant que le cœur chaud, s'enfonce peu à peu dans cette opinion fort sage ; se détournant des mauvais conseillers qui troublent la paix de la rue et des consciences, il applaudit au passage de ce char auguste où la République triomphe, et que traînent les lions accouplés ; foule innombrable et ingénue, il l'accompagne de ses vœux confiants, il le suit en chantant sur la route de l'avenir ; et, quand tombe le soir pluvieux, quand l'ombre éteint les prunelles et voile les horizons, quand l'ornière est plus profonde dans le sol détrempé, quand l'attelage, tirant à plein collier, halète et rugit et se rebute, au Progrès qui pousse à la roue il vient en aide d'un coup d'épaule, et, l'obstacle vaincu, reprend sa marche inlassable, derrière le char désembourbé, vers la Justice et le Bonheur.

Paris, 19 novembre 1899.

Vu : *le Président la de thèse*,
A. ESMEIN.

Vu : *le Doyen*,
GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :

le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Pages.

Objet et caractère de cet ouvrage. — Les trois phases du Second Empire.... 1

PREMIÈRE PARTIE

L'EMPIRE AUTORITAIRE

(1852-1860)

CHAPITRE PREMIER

NAISSANCE ET AFFERMISSEMENT DU RÉGIME

Le Coup d'État et le Plébiscite de 1851. — *De la dictature à l'Empire. — Le* 18 *brumaire et le* 2 *décembre. — Textes à étudier*..... 7

CHAPITRE II

CARACTÈRES ET PLAN DU NOUVEAU RÉGIME. LA DÉMOCRATIE CÉSARIENNE ET LE GOUVERNEMENT PERSONNEL

La théorie du Gouvernement césarien. — La réalisation de 1852. — *Critique du système*..... 28

CHAPITRE III

LE POUVOIR CONSTITUANT : LE PEUPLE ET LE SÉNAT

Théorie. — Application. — Conclusion..... 54

CHAPITRE IV

LE POUVOIR LÉGISLATIF

Trait essentiel. — L'Empereur. — Le Corps Législatif..... 69

CHAPITRE V

LE POUVOIR EXÉCUTIF. — L'EMPEREUR

Il a la haute main sur les Pouvoirs Constituant et Législatif. — *Pouvoir exécutif presque absolu. — Pas de sanction. — Pouvoirs exorbitants*..... 98

CHAPITRE VI

LE POUVOIR EXÉCUTIF. — LE GOUVERNEMENT

Le Conseil privé. — Les Ministres. — Le Sénat. — Le Corps Législatif. — Le Conseil d'État. — La Régence..... 114

CHAPITRE VII

LE POUVOIR EXÉCUTIF. — LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVE ET JUDICIAIRE

L'autorité administrative. — L'autorité judiciaire..... 138

CHAPITRE VIII

LE POUVOIR EXÉCUTIF. — SON FONCTIONNEMENT

Le pouvoir central. — Restriction des libertés individuelles. — La candidature officielle. — L'Apogée..... 149

DEUXIÈME PARTIE

DE L'EMPIRE AUTORITAIRE A L'EMPIRE LIBÉRAL
(1860-1870)

CHAPITRE PREMIER

LE RÉVEIL DE L'OPPOSITION. — CAUSES NATIONALES

Politique commerciale de l'Empereur. — *Politique hors d'Europe. — Politique des nationalités. — Au total*, affaiblissement de la France..... 205

CHAPITRE II

LE RÉVEIL DE L'OPPOSITION. — LES ANCIENS PARTIS

Parti légitimiste. — Parti orléaniste. — Parti républicain — Parti socialiste..... 216

CHAPITRE III

LE RÉVEIL DE L'OPPOSITION. — AU CORPS LÉGISLATIF

Principes de l'évolution du Corps Législatif. — Fin de la seconde législature. — Troisième législature. — Quatrième législature..... 237

CHAPITRE IV

LE RÉVEIL DE L'OPPOSITION. — LES HÉSITATIONS DU PAYS

Sous quelles réserves il faut étudier un « mouvement d'opinion ». — *Fait indéniable : malaise général. — Passif de l'Empire. — Actif de l'Empire. — Au total : tendances à la liberté* qui se dégagent lentement..... 261

CHAPITRE V

LE PARTI LIBÉRAL

Composition et formation. — Conseils à l'Empereur. — Doctrine et programme. — Résultats attendus 280

CHAPITRE VI

L'ENTOURAGE IMPÉRIAL

Parti de la résistance. — Parti de l'évolution. — Le Sénat. — En 1869 : l'effarement aux Tuileries 327

CHAPITRE VII

LES HÉSITATIONS DE NAPOLÉON III

Étude psychologique. — Sa conduite. — Son dessein 345

CHAPITRE VIII

ÉTAPES ET ACHÈVEMENT DE LA TRANSFORMATION

Première phase de l'évolution : du 24 novembre 1860 *au 12 juillet* 1869. — *Deuxième phase. Sénatus-consulte du 8 septembre* 1869. — *Troisième phase. Constitution de* 1870 362

TROISIÈME PARTIE

L'EMPIRE LIBÉRAL

(1870)

CHAPITRE PREMIER

LE POUVOIR CONSTITUANT : LE PEUPLE

Nouvelle organisation. — Critique 389

CHAPITRE II

LE POUVOIR LÉGISLATIF. — RÔLE POLITIQUE DU CORPS LÉGISLATIF

Recrutement, composition, indépendance des députés et règles d'importance secondaire qui ont un effet sur l'action politique du Corps Législatif. — Le Régime parlementaire. Les palliatifs employés par l'Empire. — Le Régime parlementaire et la responsabilité ministérielle : ce qui pratiquement y conduit. — Le Régime parlementaire. Théorie de la responsabilité ministérielle. — Le Régime parlementaire et la responsabilité ministérielle : rétablissement progressif et total (1860-1870). — *Augmentation indirecte de l'action politique du Corps Législatif* 400

CHAPITRE III

LE POUVOIR LÉGISLATIF. — ACTION LÉGISLATIVE ET ÉMANCIPATION DU CORPS LÉGISLATIF

Action législative. — Émancipation. — Effets de la prépondérance du Corps Législatif sur la puissance exécutive de l'Empereur et du Sénat..... 469

CHAPITRE IV

LE POUVOIR LÉGISLATIF. — L'EMPEREUR ET LE SÉNAT

L'Empereur. — Le Sénat. Théorie libérale de la seconde Chambre législative. — Le Sénat de l'Empire libéral. — L'Empereur et le Sénat..... 497

CHAPITRE V

LE POUVOIR EXÉCUTIF. — ROUAGES ET FONCTIONNEMENT

L'Empereur. — Le Conseil privé. — Les Ministres. — Le Sénat et le Corps Législatif. — Le Conseil d'État. — La Régence. — L'Autorité judiciaire. — L'autorité administrative et la candidature officielle. — La décentralisation. — Extension des droits individuels..... 534

CHAPITRE VI

LE POUVOIR EXÉCUTIF ET LA PRESSE

Réveil de la presse coïncidant avec le réveil de l'opinion. — *Théories sur le régime de la presse. — Le Gouvernement et la presse de* 1859 *à* 1868. — *La loi du* 11 *mai* 1868..... 629

CHAPITRE VII

CARACTÈRES DU NOUVEAU RÉGIME ; LA MONARCHIE PARLEMENTAIRE ET LE PLÉBISCITE

Les apparences. — La réalité. — Immense changement, immense progrès..... 680

CHAPITRE VIII

LA FIN DU RÉGIME

Le plébiscite du 8 *mai* 1870. — *Applications correctes du régime parlementaire et de la responsabilité ministérielle. — Chute de l'Empire*..... 706

CONCLUSION

L'Empire libéral a payé pour l'Empire autoritaire. — Nécessité d'une République parlementaire..... 739

Châteauroux. — Imp. et Stéréot. A. Majesté et L. Bouchardeau. A. MELLOTTÉE, succ.

Châteauroux. — Imp. et Stér. A. Majesté et L. Bouchardeau. A. Mellottée, successeur